

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME SECTORIAL
ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN EL
DISTRITO CAPITAL

VIGENCIA A JUNIO 30 DE 2012

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS – PAE 2012

DIRECCIÓN DE ECONOMÍA Y FINANZAS DISTRITALES

NOVIEMBRE DE 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN EL
DISTRITO CAPITAL**

Contralor de Bogotá

DIEGO ARDILA MEDINA

Contralor Auxiliar

LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA

Director de Economía y Finanzas

RAMIRO AUGUSTO TRIVIÑO SÁNCHEZ

**Subdirector de Evaluación Sectorial
Planes de Desarrollo y Política Pública**

JAIRO ORLANDO GARCÍA AGUIRRE.

Analistas

SORAYA CONTRERAS DE BAUTISTA
AMPARO PEÑA
ANA LEONOR ROJAS SUAREZ
LUIS ALFREDO CADENA GAMBOA
MARTHA RUBIELA REYES SANABRIA
EDUARDO CARREÑO BARAJAS
OSCAR ESTUPIÑAN PERDOMO
MARÍA EUGENIA VASQUEZ
WILLIAM SANCHEZ SIERRA
GLADYS CORREDOR DE ALFONSO
SUSANA VALENZUELA FORERO

Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Universitario 219-02
Profesional Especializado 222-07
Profesional Universitario 219-01
Profesional Universitario 219-01
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Universitario 219-01

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION.....	7
CAPITULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ATENCION A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN EL DISTRITO CAPITAL.....	11
1.1. MARCO NORMATIVO.....	11
1.2. ANTECEDENTES NACIONALES DEL DESPLAZAMIENTO.....	13
1.3. SITUACION DE LOS DESPLAZADOS EN BOGOTÁ.....	19
CAPITULO 2. EVALUACION DEL DESPLAZAMIENTO POR SECTORES SOCIALES INVOLUCRADOS DE LA ADMINISTRACION.....	25
2.1. SECTOR GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA.....	25
2.2. SECTOR EDUCACIÓN.....	35
2.3. SECTOR SALUD.....	40
2.3.1. Plan de Intervenciones Colectivas.....	40
2.3.2. Programa de Garantía del Aseguramiento y Atención en Salud.....	45
2.4. SECTOR INTEGRACION SOCIAL.....	48
2.5. SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO.....	52
2.5. SECTOR HÁBITAT.....	59
CAPITULO 3. ENCUESTA APLICADA A POBLACION EN CONDICION DE DESPLAZADOS.....	66
3.1. CARACTERÍSTICAS POBLACIONALES GENERALES.....	66
3.2. SERVICIOS.....	66
3.3. SITUACIÓN ACTUAL.....	69
4. CONCLUSIONES.....	70

TABLA DE GRAFICAS

GRAFICA 1 MARCO NORMATIVO	11
GRAFICA 2 NORMATIVIDAD SECTORIAL	12
GRAFICA 3 EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA	19
GRAFICA 4 DESTINO DE LA INVERSIÓN SECRETARIA DE GOBIERNO – POBLACIÓN VULNERABLE 2001-2010.....	25
GRAFICA 5 DISPONIBILIDAD Y EJECUCIÓN DE RECURSOS –POBLACIÓN DESPLAZADA 2009-2012	38
GRAFICA 6 PRESUPUESTO INVERTIDO EN ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO 2008 A JUNIO 2012	50
GRAFICA 7 PRESUPUESTO INVERTIDO EN ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO 2008 A JUNIO 2012	51
GRAFICA 8 CIUDADANOS DESPLAZADOS BENEFICIARIOS POR PROYECTO 2009 – 2012	55
GRAFICA 9 DISMINUCIÓN DEL DÉFICIT DE VIVIENDA	60
GRAFICA 10 Y GRAFICA 11 SOLUCIONES DE VIVIENDA PARA DESPLAZADOS –POR AÑOS- Y POR GIROS 2008- 2012	61
GRAFICA 12 FAMILIAS ATENDIDAS 2008- 2012 (Metas)	62
GRAFICA 13 FAMILIAS ATENDIDAS POR META 2008-2012 (Anual) Y GRAFICA 14 FAMILIAS ATENDIDAS POR AÑOS 2008-2012.....	63

INDICE DE CUADROS

CUADRO 1 PORCENTAJE DE POBLACION DESPLAZADA EN LOS PRINCIPALES DEPARTAMENTOS DEL PAIS	20
CUADRO 2 NÚMERO DE FAMILIAS RESIDENTES EN BOGOTÁ SEGÚN LOCALIZACIÓN 2007	21
CUADRO 3 PRESUPUESTO PROGRAMADO Y EJECUTADO PROYECTO 295	28
CUADRO 4 PERSONAS ATENDIDAS -PROYECTO 295 “ATENCION INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA” 2008-2012.....	29
CUADRO 5 DISPONIBILIDAD Y EJECUCIÓN DE RECURSOS -POBLACIÓN DESPLAZADA POR PROGRAMAS 2009-2012.....	36
CUADRO 6 DISPONIBILIDAD Y EJECUCIÓN DE RECURSOS –POBLACIÓN DESPLAZADA 2009-2012	37
CUADRO 7 MATRICULA POBLACIÓN DESPLAZADA 2008-2012.....	38
CUADRO 8 POBLACIÓN DESPLAZADA ATENDIDA POR LA SED DE ACUERDO A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN	39
CUADRO 9 FAMILIAS DESPLAZADAS POR LOCALIDAD 2008-2012	41
CUADRO 10 INVERSIÓN 2008 – 2011	42
CUADRO 11 PROYECTO 624 SALUD AL COLEGIO	42
CUADRO 12 PROYECTO 627 “COMUNIDAD SALUDABLE” 2008-2012.....	43
CUADRO 13 PROYECTO 630 “SALUD AL TRABAJO” 2008-2012.....	43
CUADRO 14 PROYECTO 626 “INSTITUCIONES SALUDABLES Y AMIGAS” 2008-2012	44

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CUADRO 15 PROYECTO 629 “GESTION LOCAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA” 2008-2012	45
CUADRO 16 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO AFILIADA AL RÉGIMEN SUBSIDIADO (ACTIVOS) POR LOCALIDAD	47
CUADRO 17 INVERSION ASEGURAMIENTO POBLACION EN CONDICION DE DESPLAZAMIENTO.....	47
CUADRO 18 FUENTES DE FINANCIACION PARA VIVIENDA DE DESPLAZADOS -OCTUBRE 2012.....	53
CUADRO 20 FUENTES DE FINANCIACION PARA VIVIENDA DE DESPLAZADOS OCTUBRE 2012	65
CUADRO 21 TIPO Y CALIFICACIÓN DE SERVICIOS AL DESPLAZADO EN BOGOTÁ	67
CUADRO 22 TIEMPO DE ATENCIÓN DE SERVICIOS AL DESPLAZADO EN BOGOTÁ	68

PRESENTACION

El desplazamiento forzado en Colombia constituye una de las problemáticas de mayor crecimiento en los últimos 10 años, razón por la cual la Corte Constitucional ha proferido orientaciones de política pública relacionadas con la atención de la población víctima de este flagelo. Bogotá ocupa el segundo lugar de recepción de población desplazada después de Antioquia; conforme al sistema de información de población desplazada-SIPOD. Con corte a 30 de septiembre de 2012, habían arribado a la ciudad 89.960 hogares que equivalen a 366.087 personas.

La Administración Distrital como ente territorial y en observancia de las normas relacionadas con el tema en comento, tiene la obligación de brindar apoyo complementario y temporal a la población desplazada. En atención a esta obligación ha venido desarrollando acciones cuyos resultados con corte a junio de 2012 se plasman en el presente informe.

El informe se estructura en tres capítulos: el primero presenta el marco normativo a nivel internacional, nacional y distrital y la normatividad relacionada con los temas de empleo, salud, educación y vivienda, además de los antecedentes y contextualización del desplazamiento en el marco nacional y la situación actual del mismo fenómeno en Bogotá.

El segundo capítulo aborda los proyectos de inversión formulados y ejecutados por la Administración Distrital, durante el periodo comprendido entre 2008 y junio de 2012, en cumplimiento de las metas relacionadas en el plan de desarrollo “Bogotá Positiva Para Vivir Mejor” 2008-2011 y el comienzo del Plan de desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016 y evalúa los resultados de las acciones implementadas para atender a la población objeto de estudio, a través de los diferentes sectores: Gobierno, Salud, Educación, Integración Social, Desarrollo Económico y Hábitat. Para el desarrollo de este capítulo se consultaron fuentes primarias (visitas fiscales a los diferentes sectores) y fuentes secundarias como: informes gubernamentales, informes sectoriales, informes de auditoría gubernamental con enfoque integral realizadas a las entidades, informes de ONGs y otros.

Dentro de este capítulo se pueden resaltar los siguientes aspectos: El Distrito en cabeza del Sector Gobierno y en atención a su responsabilidad territorial, ha venido realizando grandes esfuerzos en aras de atender de manera integral a la población desplazada; sin embargo, las debilidades en los procesos de: coordinación nación-distrito, sistemas de información y recursos para abordar la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

atención con la integralidad que la ley exige, se constituyen en limitantes para su accionar, sumado a lo anterior es necesario señalar los nuevos retos que la ley 1448 de 2011 impone a la Administración, obligándola a reevaluar el esquema de atención que se viene implementando, para adecuarlo a las nuevas exigencias de la misma, con los costos en términos presupuestales, de tiempo y de atención a la población que ello implica.

El sector educación, ha realizado esfuerzos con el propósito de garantizar el acceso y la permanencia de los niños, las niñas y los jóvenes desplazados en el sistema educativo distrital arrojando como resultado de su gestión durante la vigencia de 2012 entre otros: 35.888 niños y niñas matriculados, 26.669 niños y niñas apoyados con alimentación escolar en colegios oficiales y 19.361 niños y niñas apoyados con subsidio educativo condicionado.

El sector salud registró 75.333 personas en condición de desplazamiento afiliadas al régimen subsidiado a mayo de 2012, cifra que significa un aumento en la afiliación al sistema general de seguridad social en salud. En la ciudad el 71% de la población en desplazamiento se encuentra afiliada al régimen subsidiado y el 5% al régimen contributivo, este porcentaje evidencia de la baja empleabilidad que ha tenido esta población¹. Cabe señalar que la población desplazada tiene 1.6 veces más riesgo de tener problemas de salud que la población residente, lo mismo sucede con la incidencia de mortalidad (infantil, materna y violenta) que fue más alta en los desplazados 2.5%, que en los residentes 0,5%². Los problemas prioritarios en salud identificados por la población en situación de desplazamiento en el 2008 fueron: la salud mental, la violencia intrafamiliar, desnutrición, embarazo adolescente, enfermedades respiratorias, enfermedades crónicas, enfermedades transmisibles y discapacidad³.

Entre las barreras para el acceso a la Salud, la financiera, es la más importante para el no uso del servicio, de otra parte, la dificultad que tienen las familias para acceder al servicio, una vez pasan del régimen vinculado al subsidiado, está asociada a la distancia y tiempo. La atención del servicio se caracteriza por la demora en el proceso, el trato deficiente por parte de los profesionales, el exceso de trámites y la escasez de dinero.

El sector de Integración Social atiende esta problemática bajo la perspectiva de una atención primaria, ofrecida a través de servicios integrales en jardines

¹ Ibid, Pág. 10.

² Ibid. Pág. 6.

³ Formulación Participativa de la Política Distrital de Salud para la Población en situación de desplazamiento forzado por la violencia en Bogotá 2008. Línea de Base. Documento I. Pontificia Universidad Javeriana-Secretaría Distrital de Salud. Bogotá. Abril 2008

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

infantiles a población de primera infancia, alimentación a través de comedores comunitarios, bonos alimentarios a gestantes y lactantes, garantía de derechos de una vejez digna a través de la entrega de tarjetas monederos y tiquetes de retorno por una única vez a población que lo desea, acciones encaminadas a la disminución de barreras de acceso a los servicios brindados por el distrito.

La población definida para la atención se enmarca en cada proyecto de inversión que hace referencia a población vulnerable y no existen metas específicas que permitan medir la atención directa a esta población.

El sector desarrollo económico y principalmente el Instituto para la Economía Social IPES, ha asumido una parte de la fase de estabilización socioeconómica, en coordinación con el sector gobierno y convivencia.

En general, las personas y hogares que llegan en condición de desplazamiento, una vez cumplen con las fases de orientación y atención humanitaria, entran a recibir atención para la estabilización socioeconómica; esta tiene como objetivo generar una estrategia económica que les permita desarrollar una estabilidad integral logrando con esto enmarcar un proyecto productivo en un plan de vida de auto sostenimiento e integración a nivel social.

Entre 2011 y 2012 se brindaron 1.147 y 48 apoyos, respectivamente, al emprendimiento empresarial en el sector informal y en poblaciones específicas; los resultados en términos de efectividad son incipientes frente a la demanda de los mismos y no se constituyen en una solución sostenible que posibilite el logro del objetivo planteado.

La problemática de vivienda de los hogares en situación de desplazamiento es otro aspecto sensible de este grupo poblacional que difícilmente se ha logrado restituir, teniendo en cuenta los datos presentados a nivel nacional, que indican que solo un 4,7% de hogares en esta situación ha logrado hacer efectivo su subsidio para adquisición de vivienda en todo el país.

El tercer capítulo aborda el análisis de 143 encuestas realizadas por personal de la Dirección de Economía y Finanzas a personas desplazadas que se encontraban en los diferentes Unidades de Atención y Orientación del Distrito Capital y en el Hogar de paso Solferino y contempló datos estadísticos acerca de las características poblacionales generales, los servicios y ayudas brindados por parte de la Administración Distrital a esta población, calificación de mismos, tiempo de atención y la situación actual (vivienda, empleo) de la población desplazada.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En la parte final de conclusiones, se menciona que producto de la gestión realizada por las instancias nacionales y distritales, se han efectuado importantes avances en el logro de los objetivos relacionados con la implementación de la política pública de desplazados; sin embargo, estos se han centrado en la etapa de atención de emergencia, dejando en parte relegada la etapa de reestablecimiento, que es en última instancia, la que posibilita el goce efectivo de derechos. Persisten deficiencias relacionadas con la focalización y caracterización de la población para su registro, posterior atención, seguimiento de dicha atención y de la inversión efectuada por parte del estado, así como los resultados de la intervención en términos de goce efectivo de derechos.

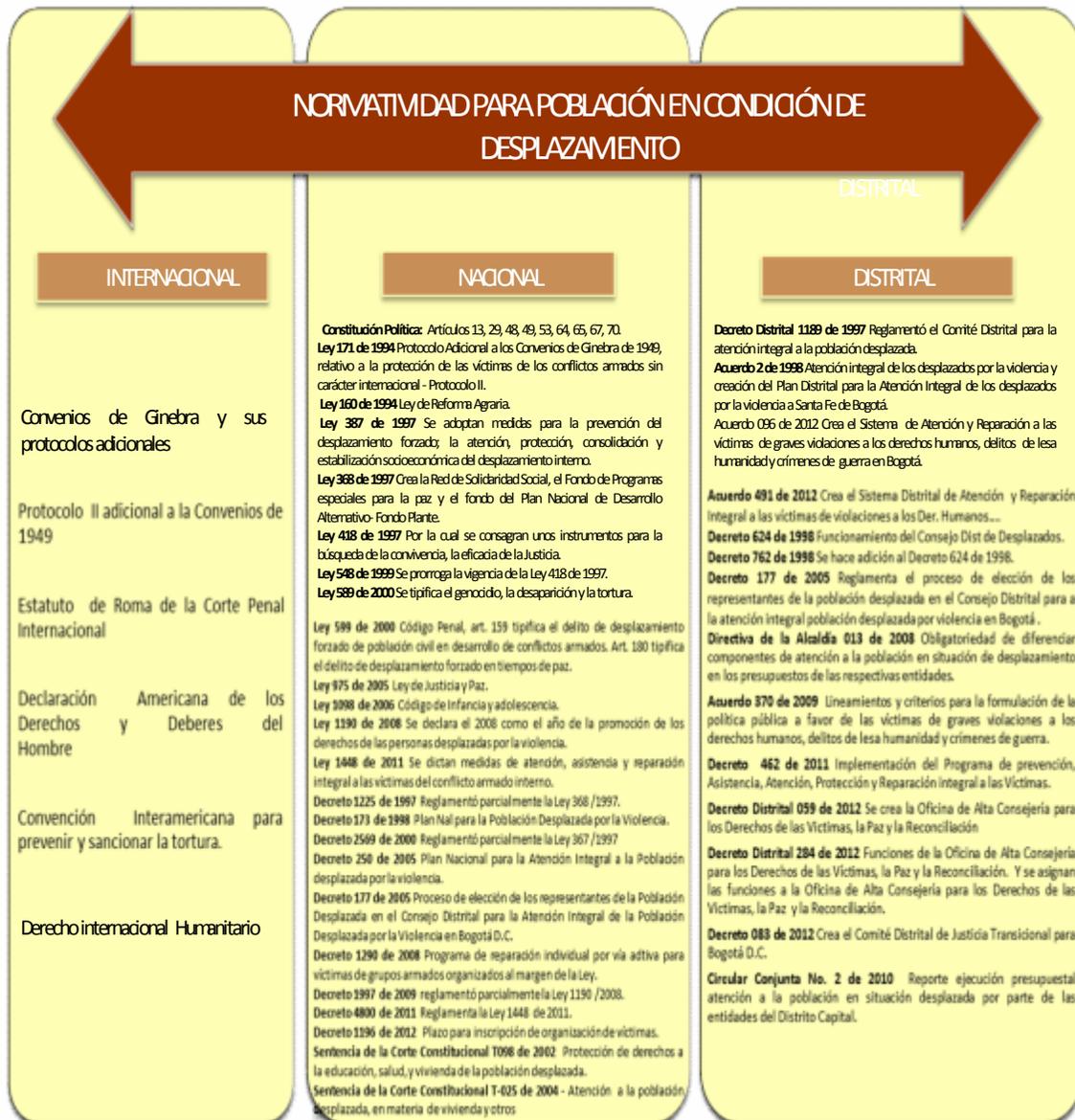
“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CAPITULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ATENCION A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN EL DISTRITO CAPITAL

1.1. MARCO NORMATIVO

A continuación se presenta la consolidación de la normatividad para la población en condición de desplazamiento a nivel internacional, nacional y distrital.

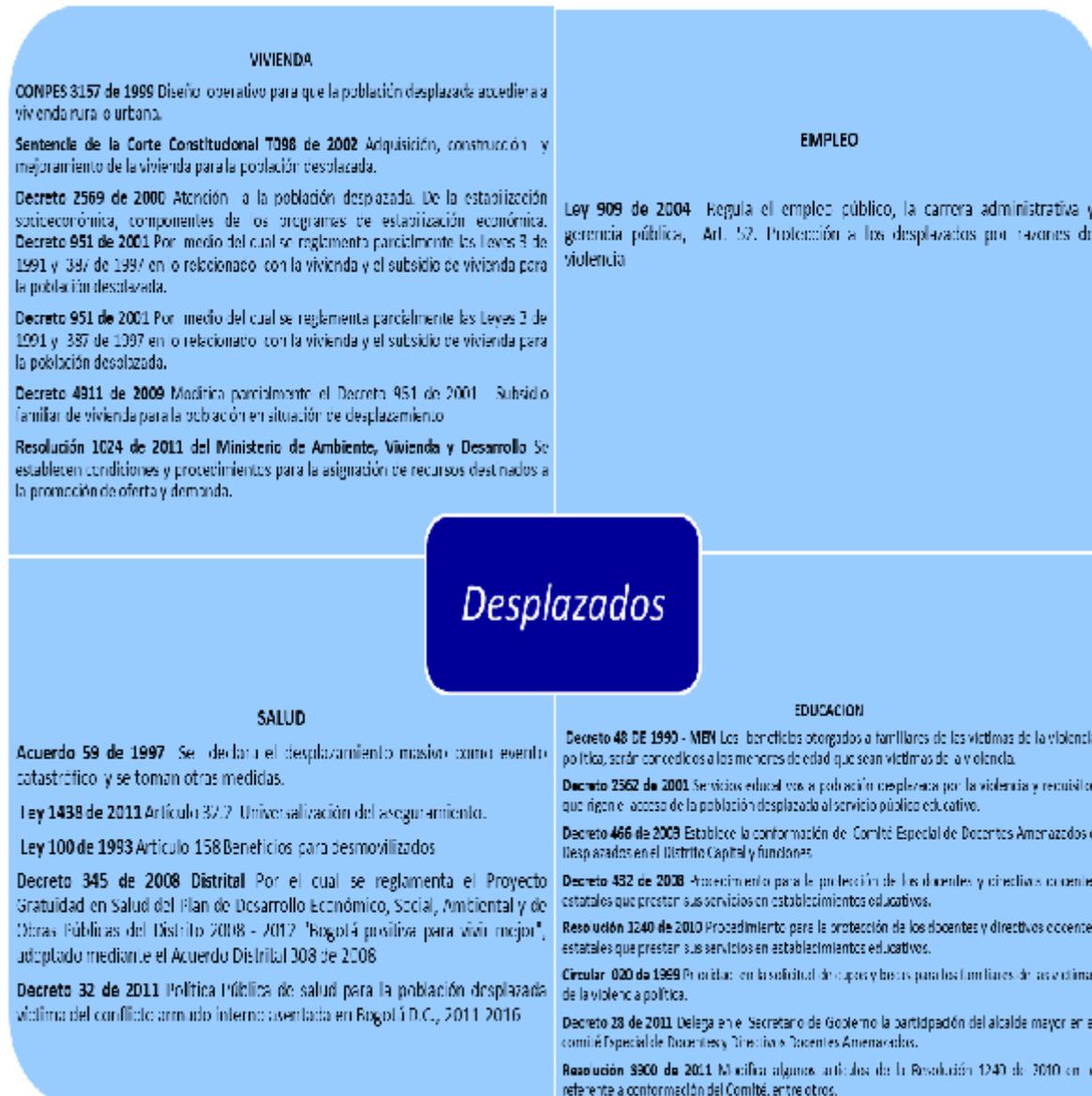
**GRAFICA 1
MARCO NORMATIVO**



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De igual manera, se incorpora un esquema que aborda normas específicas de vivienda, empleo, salud y educación.

**GRAFICA 2
NORMATIVIDAD SECTORIAL**



1.2. ANTECEDENTES NACIONALES DEL DESPLAZAMIENTO

Colombia presenta numerosas razones sociales y económicas que traen como consecuencia un proceso constante de migraciones y desplazamientos de individuos de las regiones lejanas de las grandes urbes a las ciudades capital de departamentos. Un movimiento masivo y constante de población no puede ser presentado únicamente como migraciones económicas propias del ser colombiano en su búsqueda de mejores condiciones de vida, es evidente que estructuralmente los desequilibrios hacen que se presenten. Sin embargo, éste proceso cruza por los fenómenos de violencia política y del conflicto armado que se vive a partir de 1948.

El desplazamiento es un problema de todos, su origen se fundamenta en mayor proporción por las guerras internas que tiene el país.

Origen del Desplazamiento

Desde la independencia de Colombia, el país no ha estado ajeno a la violencia partidista, lo cual se evidencia en varias guerras civiles que se desarrollaron durante el siglo XIX y culminando en la Guerra de los Mil Días (1899–1902).

Desde esta fecha hasta el año 1948, el país vivió cierta calma que fue interrumpida por la muerte del caudillo Liberal Jorge Eliécer Gaitan el 19 de abril de 1948. Ello originó el enfrentamiento armado entre los dos partidos políticos más tradicionales en Colombia, el liberalismo y el conservatismo, llevándose a cabo una lucha fratricida por el control político, económico y social del país.

Posteriormente, en 1950, donde el liberalismo no participó de las elecciones, alegando falta de garantías y con las actitudes ofensivas en sus decisiones acompañadas de una profunda política de seguridad impuesta por su antecesor, el liberalismo tomó la decisión de promover guerrillas para oponerse al poder militar del gobierno en manos de los conservadores, uniéndose a las ya existentes que operaban en los Llanos Orientales. En varias regiones se crearon diferentes tipos de bandas armadas irregulares, tanto por parte de sectores afines al gobierno como por parte de miembros del Partido Comunista, entre otros⁴.

La clase política del país, frente a la desconfianza que inspiraba las decisiones del presidente de la fecha, apoya el establecimiento militar para propinar un golpe de

⁴ RED NACIONAL DE PROMOTORES DE DERECHOS HUMANOS. Desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá Colombia.- Defensoría del Pueblo 2004

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

estado. El poder fue asumido por un general de la República, quien buscó un acercamiento con los líderes de las guerrillas liberales garantizando una amnistía. La mayoría se acogió a los términos de la misma y se desmovilizó, lo cual redujo efectivamente buena parte de la violencia. Sin embargo, el asesinato de algunos de los líderes guerrilleros contribuyó a crear cierta desconfianza en varios de los grupos armados quienes continuaron en la clandestinidad creando repúblicas independientes sin deponer sus armas y replegándose en la región del Sumapaz, en el Tolima y parte del Huila.

Para los veinte años transcurridos entre 1946 y 1966, Paul Oquist (1978) estima que dos millones fueron de desplazadas con el consecuente abandono de cerca de 400.000 parcelas, en el periodo de “La Violencia”, fruto de la guerra entre liberales y conservadores. El conflicto armado culmina entre los partidos tradicionales enfrentados, con una solución del acuerdo político del Frente Nacional de los años cincuenta (Liberales y Conservadores), que entre otras no acogió bajo su seno a todos los enfrentados o grupos existentes y así ocurrió con un grupo de liberales con tendencias izquierdistas.

Es así como esos grupos que quedaron por fuera iban tomando fuerza e identidad ubicándose unos en Marquetalia, ubicada en las montañas del Tolima, comandadas por Pedro Marín alias (Manuel Marulanda), y Jacobo Arenas y para 1966 nacen oficialmente Las FARC. El nacimiento de las guerrillas comunistas llamó pronto la atención de algunos dirigentes estudiantiles, quienes influidos por el espíritu de la Revolución Cubana que eventualmente se unieron al grupo de Marulanda. Paralelamente al nacimiento de las FARC en el sur del país, Fabio Vásquez Castaño creaba en los Santanderes el Ejército de Liberación Nacional (ELN), luego en la región del río San Jorge y el alto Sinú, apareció en 1968 el Ejército Popular de Liberación (EPL), comandado por Pedro León Arboleda. Y el 19 de abril de 1970, estimulados por el fraude en las elecciones nace un nuevo Movimiento 19 de abril (M19), un grupo insurgente el cual se dio a conocer tras una campaña publicitaria de expectativa en la prensa.

Otros Actores del Desplazamiento.

En los años ochenta, se sigue presentando con mayor intensidad el desplazamiento individual, no se niega su existencia, pero tampoco se le da la importancia adecuada, hasta la aparición de nuevos actores que influyeron directamente en incrementar el problema que se está tratando. Estos son: el paramilitarismo y la influencia económica del narcotráfico como un agente dinamizador del conflicto, en el sentido de que los narcotraficantes pagan protección a los grupos insurgentes o se protegen con sus propios ejércitos

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

privados, lo que permite modernizar el arsenal militar de los bandos en conflicto, mejorando su capacidad para destruir.

Con respecto al grupo del paramilitarismo, que con otros nombres fueron llamados en los años 50 como chulavitas o pájaros, entre otros,⁵ fueron utilizados para atender intereses personales de la oligarquía gracias a las debilidades acentuadas de las fuerzas armadas del país y que a través del Decreto Legislativo No 3398 de 1965 y la posterior Ley 48 de 1968⁶, sentaron las bases legales que permitieron crear organizaciones de defensa civil. Estas normas de marcado carácter presidencial hablan por sí mismas de la violencia que vivió el país no sólo en aquellos años, sino en los decenios anteriores. La debilidad de las instituciones estatales, fuera culpable o no de este asunto, sí tenía cierta responsabilidad en la aparición de estas formas singulares de ejercer el derecho legítimo a la defensa y a la protección de la propiedad privada, cuando el Estado no controla el territorio no puede ejercer sus funciones de protección de la población ni ostentar el monopolio exclusivo de la violencia⁷.

El surgimiento del paramilitarismo en Colombia se debió a una manifestación reactiva a los desmanes de la violencia de las guerrillas y a la incapacidad del Estado para resolver los problemas de orden público y los conflictos sociales. Los tres grandes pilares del paramilitarismo fueron los terratenientes y campesinos que querían defenderse de las guerrillas; los narcotraficantes que fortalecieron o reclutaron a esos grupos sediciosos y los militares que, deseosos de acabar con la insurgencia, emplearon cualesquiera métodos para lograr sus fines⁸.

Hacia finales de los años noventa y comienzos del 2000, el conflicto armado crece a niveles que originan desplazamientos masivos hacia las cabeceras municipales, por influencia mayor del las AUC provocando gran presión sobre las autoridades municipales y estas a su vez sobre las autoridades departamentales y nacionales. Los grupos al margen de la ley han convertido a la población civil en un objetivo militar, secuestrando, vacunando, cometiendo homicidios en masa, desapariciones forzadas, falsos positivos y las amenazas de muerte de cientos de pobladores.

⁵ Novela del escritor colombiano Gustavo Álvarez (1994), *Cóndores no entierran todos los días*, explica muy bien este fenómeno. En ella León María Lozano, un convencido conservador y personaje clave de la obra, es el jefe de Los Pájaros, un grupo dedicado a ejercer la violencia en el Valle del Cauca en los tiempos posteriores a la muerte de Jorge Eliécer Gaitán.

⁶ Adoptado como legislación permanente, salvo los artículos 30 y 34, por el artículo 1o. de la Ley 48 de 1968, publicada en el Diario Oficial No 32.679, del 26 de diciembre de 1968, "Por la cual se adopta como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones".

⁷ Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006) Pedro Rivas Nieto y Pablo Rey García

⁸ Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006) Pedro Rivas Nieto y Pablo Rey García

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Esta forma de homicidio selectivo la comenzaron aplicar los paramilitares en Colombia a partir de los años ochenta en la región de Urabá.

El país se ha situado en los últimos años entre las cuatro naciones del mundo con mayor número de desplazados internos, con Sudán, Irak y Afganistán, ocupando el segundo puesto con más de 3.6 millones de personas a 31 de diciembre de 2010, que involucran a más de 836.000 familias, las que se han visto obligadas a huir de sus hogares y abandonar sus tierras.

Importante precisar sobre el número de desplazados en Colombia, los cuales no coinciden entre las diferentes instituciones que manejan la contabilización de esta información vital para dar cubrimiento total a la población que sufre este flagelo. Estos son algunos de los organismos o agencias que manejan las cifras oficiales⁹: Agencia Presidencial para la Acción Social opera el Sistema de Información de Población Desplazada, (SIPOD), con la información del registro único de población desplazada, (RUPD), que incluye todas las declaraciones de desplazamiento realizadas ante el Ministerio Público que esta agencia ha valorado y considera válidas. Además de este registro oficial del gobierno existen otras estadísticas: las estimaciones que la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES) realiza mediante el sistema de información sobre desplazamiento forzado y derechos humanos en Colombia (SISDES); y las del Secretariado Nacional de Pastoral Social de la Iglesia Católica con el registro de desplazamiento forzado.

Hasta mayo de 2011, el Gobierno de Colombia ha registrado a más de 3,7 millones de desplazados internos en el país. La ONG (CODHES)¹⁰ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento consideran que la cifra real de desplazados por el conflicto armado interno desde mediados de los años 80 supera los 5 millones de personas.

A mediados de 1997 el Gobierno de Colombia solicitó al ACNUR prestar su asesoría a las instituciones nacionales encargadas de atender a la población desplazada, para ello era preciso que se estableciera una oficina en el país. Con el consentimiento del Secretario General de las Naciones Unidas, el ACNUR respondió favorablemente a la solicitud del Gobierno de Colombia y en junio de 1998 abrió una oficina en Bogotá con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la capacidad nacional de respuesta al problema del desplazamiento.

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD . Los hechos del Desplazamiento en la mira del debate nacional- Colección Cuadernos INDH – 2011- Desplazamiento forzado tierras y territorios agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación.

¹⁰ CODHES nació el 15 de febrero de 1992 y su fundador, Jorge Enrique Rojas Rodríguez, se atrevió a hablar del desplazamiento forzado y sus consecuencias cuando nadie creía importante hacerlo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Actualmente el ACNUR cuenta con una oficina principal en Bogotá y otras 13 en diferentes regiones de Colombia¹¹.

Tras estos hechos de violencia histórica se evidencia como el desplazamiento es un fenómeno con raíces pasadas y vividos por la población civil hasta nuestros días, pues son quienes quedan en medio de los diferentes conflictos como receptores de un sin número de problemas que cada vez más se incrementan y se hacen latentes en la población colombiana, cabe añadir que junto a esto se ha movilizado el Estado en la construcción e implementación de políticas para la atención de población en situación de desplazamiento con el apoyo de diferentes entidades oficiales y privadas, otorgando la protección a los municipios afectados y actores implicados; así como el registro de las personas y hogares desplazados en el Sistema Único de Registro de la Red de Solidaridad Social en cada una de las principales ciudades, puesto que las grandes localidades “representan para las familias desplazadas mayor protección o, por lo menos, mayor anonimato, mejor información y elevada concentración y calidad de servicios sociales en comparación con las áreas de las cuales son expulsadas”¹².

Desmovilización de Grupos Armados.

Entre 2003 y 2006, el gobierno colombiano implementó un proceso de desmovilización de 37 grupos armados que integraban la violenta y mafiosa coalición paramilitar conocida como las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia). Según el gobierno, el proceso fue exitoso, ya que más de 30.000 personas participaron en ceremonias de desmovilización, se comprometieron a cesar actividades delictivas y se sumaron a programas de reinserción que les ofrecían capacitación, empleo y estipendios. Desde entonces, el gobierno ha afirmado en reiteradas oportunidades que ya no existen paramilitares en Colombia. Sin embargo, poco después de la finalización del proceso de desmovilización, surgieron grupos sucesores en todo el país que continuaron las actividades delictivas que anteriormente habían desarrollado grupos bajo el mando de las AUC.

La policía identifica a ocho grupos principales: los Urabeños, los Rastrojos, el ERPAC, Los Piazas, los Machos, Nueva Generación, el grupo de Magdalena Medio y Renacer. Human Rights Watch también recibió denuncias creíbles sobre

¹¹ ACNUR= Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados- Desplazamiento Interno en Colombia. mayo 2011

¹² Red Nacional de Promotores de Derechos Humanos. Desplazamiento forzado en Colombia Colombia. Bogota Colombia: Defensoría del Pueblo. 2004

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

la existencia de otros grupos, como los Águilas Negras en Nariño, que la policía no incluye en su lista.

El gobierno colombiano y algunos analistas califican a los grupos sucesores como “bandas criminales emergentes al servicio del narcotráfico” (o BACRIM), e insisten en que los grupos sucesores son un fenómeno nuevo y totalmente distinto de los paramilitares. Otros expertos consideran que son una continuación de las AUC, o una nueva generación de paramilitares¹³.

La amenaza que representan los grupos sucesores es a la vez grave y cada vez mayor. La Policía Nacional de Colombia estima que tienen más de 4.000 miembros. Los cálculos de las organizaciones no gubernamentales indican que podrían ascender a 10.200. Según datos conservadores de la policía, los grupos suman rápidamente nuevas zonas de operación y, en julio de 2009, tenían presencia en al menos 173 municipios de 24 de los 32 departamentos de Colombia. Reclutan activamente a nuevos miembros, entre los cuales se incluyen adolescentes, personas desmovilizadas y hombres y mujeres jóvenes¹⁴.

Lo anterior lleva a concluir que un número importante de combatientes paramilitares se desmovilizaron y abandonaron sus grupos en forma definitiva; pero, existen pruebas sustanciales de que muchas otras personas que participaron en el proceso de desmovilización no eran verdaderos paramilitares, y que porciones de los grupos continuaron operando. También existen pruebas de que algunos miembros de los grupos supuestamente desmovilizados continuaron participando en actividades ilegales. Se tiene como ejemplo que durante años, Human Rights Watch recibió información de que, durante la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara en Medellín en 2003, las fuerzas paramilitares reclutaron hombres jóvenes con el sólo objeto que participaran en la ceremonia de desmovilización, tentándolos con promesas generosas y de otros beneficios. Las denuncias de fraude eran tan generalizadas que el Alto Comisionado para La Paz en Colombia, Luis Carlos Restrepo, señaló que “...nos revolvieron delincuentes callejeros 48 horas antes (de la desmovilización) y nos los metieron en el paquete de los desmovilizados¹⁵.”

¹³ ACNUR- Herederos de los Paramilitares- La Nueva Cara de la Violencia en Colombia.- *Human Rights Watch* 2010

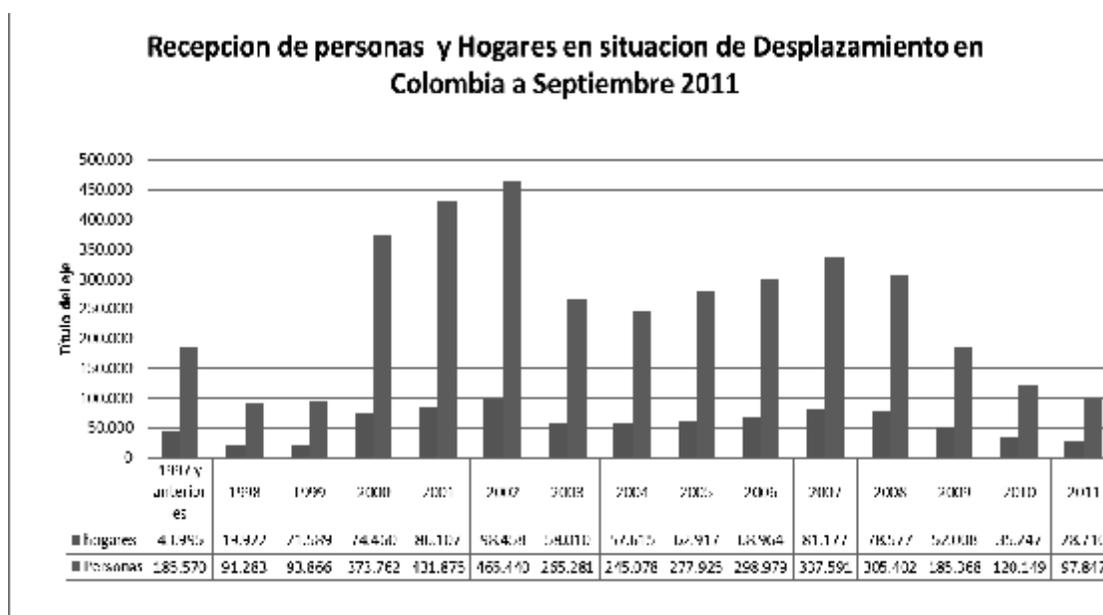
¹⁴ ACNUR- Herederos de los Paramilitares- La Nueva Cara de la Violencia en Colombia. - *Human Rights Watch*- 2010

¹⁵ *Human Rights Watch* 2010- Néstor Alonso Lopez, “La Última Noche del Cacique”, *El Tiempo*, 26 de noviembre de 2003.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el siguiente cuadro se observa desde 1997 hasta el 2011 las cifras que Acción Social maneja por número de personas y familias enteras que fueron desplazadas de sus tierras.

**GRAFICA 3
EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA**



Fuente: Acción Social – SIPOD. Fecha de corte: Septiembre 30 de 2011. Elaborado: SGD – Proyecto 295

1.3. SITUACION DE LOS DESPLAZADOS EN BOGOTÁ

Bogotá es la ciudad con mayor recepción de población desplazada en el país en la actualidad; de acuerdo al Sistema de Población Desplazada de Acción Social (SIPOD) a Septiembre 30 de 2011 había en el país un total de 3.775.416 personas en situación de desplazamiento forzado, equivalente a 867.756 hogares. De este total entre 1997 y 2011, Bogotá recibió 320.518 personas, (82.637 hogares), lo cual significa que la ciudad absorbió cerca del 8,3% frente al total de población Nacional.¹⁶

¹⁶ Secretaría de Gobierno. Informe al sistema de población desplazada. 2011

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La distribución de personas desplazadas entre las diferentes ciudades del país en el 2005, que corresponde a un 39,81% del total nacional según datos suministrados por CODHES, se distribuye así:

**CUADRO 1
PORCENTAJE DE POBLACION DESPLAZADA EN LOS PRINCIPALES
DEPARTAMENTOS DEL PAIS**

DEPARTAMENTO	2010		2011		PORCENTAJE
	PERSONAS	HOGARES	PERSONAS	HOGARES	
BOGOTA	16732	5526	24043	6489	7,51
BOLIVAR	19567	5183	17003	4889	5,66
ANTIOQUIA	90132	26930	74718	23708	27,42
CAUCA	7861	2452	10510	3224	3,73
CESAR	16060	3980	14109	3906	4,52
VALLE DEL CAUCA	17317	4829	12954	3855	4,46
SUCRE	12022	3129	10859	2971	3,44
NARIÑO	19795	5220	18012	5176	5,99
OTROS DPTOS	114382	35564	95126	32230	37,28
TOTAL	408691	92813	365793	86448	100,00

Fuente: SIPOD

Según los datos anteriores del SIPOD (Sistema de Información de Población Desplazada –ACCION SOCIAL) de la población desplazada en los principales departamentos para los años 2010 y 2011 totaliza 408.691 y 365.793 personas respectivamente, donde sobresale Antioquia con 74.718 personas que corresponde al 27,42%, le sigue Bogotá que concentró 24.043 personas que representan el 7,51%, Nariño registra 18.012 personas con el 5,99% y otros Departamentos con 95.126 personas que representa el 37,28% (discriminados en 27 departamentos). En total en los dos departamentos principales y en Bogotá suman 116.773 personas en situación de desplazamiento que representan una proporción del 40,92% del desplazamiento nacional.¹⁷

En los datos del Registro de Identificación Distrital de Atención a Población Desplazada (RID) se estableció que los principales departamentos expulsores de población desplazada que llega a Bogotá son: Tolima, Cundinamarca, Meta, Caquetá y Antioquia, los cuales suman aproximadamente un 58% del total de la población que llega a la Capital.

Las localidades que reciben un mayor volumen de población desplazada en Bogotá son Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y Usme, las cuales suman 9.863 del

¹⁷ SISTEMA DE INFORMACIÓN DESPLAZADA –SIPOD-. ACCION SOCIAL –PRESIDENCIA DE LA REEPUBLICA. Estadísticas 2010 - 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

total de la población asentada en el Distrito Capital como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO 2
NÚMERO DE FAMILIAS RESIDENTES EN BOGOTÁ
SEGÚN LOCALIZACIÓN 2007**

LOCALIDADES	TOTAL	PORCENTAJE
CIUDAD BOLIVAR	4.180	23,74%
KENNEDY	2.101	11,93%
BOSA	2.088	11,86%
USME	1.494	8,48%
SAN CRISTOBAL	1.024	5,80%
SUBA	960	5,45%
RAFAEL URIBE URIBE	929	5,28%
ENGATIVA	925	5,25%
SIN DETERMINAR	901	5,12%
TUNJUELITO	639	3,63%
SANTA FE	506	2,87%
FONTIBON	370	2,10%
PUENTE ARANDA	336	1,91%
USAQUEN	250	1,42%
ANTONIO NARIÑO	207	1,18%
LOS MARTIRES	199	1,13%
CHAPINERO	189	1,07%
BARRIOS UNIDOS	169	0,68%
LA CANDELARIA	98	0,56%
TEUSAQUILLO	93	0,53%
SUMAPAZ	5	0,03%
TOTAL GENERAL	17.610	100,0%

Fuente: Registro de Identificación Distrital (RID-UAID)¹⁸

Entidades en el Distrito que atienden desplazados:

Para la atención a la población desplazada en el año 2005 se contaba con las UAID¹⁹ que con algunos avances en descentralización, teniendo en cuenta que en las localidades de Ciudad Bolivar, Kennedy, Bosa y Usme se concentra la mayor población desplazada; se establecieron en el 2009 las UAO¹⁹, unidades que

¹⁸ Secretaría de Gobierno de Bogotá, Políticas, Estrategias y Acciones Complementarias del Distrito frente al Desplazamiento Forzado, Informe Ejecutivo 2005.

¹⁹ Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada

¹⁹ Unidades de Atención y Orientación.

²⁰ Secretaria de Gobierno. Proyecto de atención integral a la población desplazada. Diciembre 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

dependen directamente de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, las cuales atienden a la población desplazada, en las siguientes áreas: Atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica, programas y acciones transversales.

En las UAID y las UAO convergen actividades desde donde se atienden y orientan una serie de rutas para que las personas desplazadas puedan acceder a coberturas de atención en servicios de salud, educación, programas de atención de la familia, el menor y el adulto mayor, al igual que programas de atención humanitaria.

La Administración Distrital por medio de la Secretaría de Gobierno diseño “El Plan Integral Único de Atención a Población en Situación de Desplazamiento - (PIU)” para Bogotá 2011 - 2020”, en el diagnóstico se destaca que el 40% de la población que llegó desplazada a Bogotá era menor de edad, y el 4% de personas adultas mayores, lo cual implica que por lo menos el 45% de la población en situación de desplazamiento residente en el distrito capital se encuentra bajo la definición de sujetos de especial protección constitucional que se suma a su condición de victimización.

El Distrito además de ser el principal receptor de población desplazada en el país, es también expulsora y registra el fenómeno de desplazamiento intraurbano entre localidades. De acuerdo con el Sistema de Información de Población Desplazada SIPOD, entre 1981 y marzo de 2011 hay 2.524 registros de desplazamiento intraurbano en la ciudad de un total de 5.464 registros de personas que se han desplazado desde Bogotá. Esto significa que aproximadamente el 50% de las personas registradas como expulsadas en Bogotá, tienen como destino final otra localidad o barrio dentro del distrito capital, lo cual requiere una atención urgente de la administración hacia esta población.²⁰

Es así como el PIU, aprobado en julio de 2011, incluyó la visión de Víctimas de la Violencia, ampliando su radio a otros delitos contra los derechos humanos y el DIH dentro del marco de la Ley de Víctimas. El documento presenta un mapa estratégico acorde con la nueva Ley de Víctimas que permite abordar la política pública desde el accionar con un enfoque de derechos, articulación interinstitucional multinivel y participación; sin embargo, surge limitación importante como la siguiente:

²⁰ Secretaría de Gobierno. Proyecto de atención integral a la población desplazada. Diciembre 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Las UAO (Reconversión Centros de Gestión Social Integral y de Restitución De Derechos) son espacios físicos a través de los cuales se busca facilitar el acceso de la población desplazada a los servicios institucionales, de acuerdo con la ruta de acceso coordinada por la Secretaria Distrital de Gobierno.

Es en estos espacios en donde concurren las entidades que hacen parte del Sistema Nacional y Distrital de Atención a Población Desplazada y/o sus operadores (SNAIPD), con el fin de recibir las declaraciones, brindar orientación, información y servicios a la PSD, propendiendo por la integralidad y la oportunidad de la atención.²¹

Características y comportamiento de la Población Desplazada:

La población desplazada en Bogotá presenta una proporción similar de mujeres y hombres. Según los registros de la UAID, las mujeres son mayoría ya que alcanzan el 52,7% de la población. Considerando los datos del CODHES, las mujeres alcanzarían el 55%. Del total de las 2.701 mujeres que contabiliza la UAID, el 48% de la población femenina son cabezas de familia, lo que las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad dado que, además de velar por la protección de los miembros de la unidad familiar, deben hacerse cargo de su sostenimiento económico. Según el CODHES, este porcentaje de mujeres cabeza de familia sería sólo del 30%²².

La población desplazada que se asienta en Bogotá a diciembre 31 de 2011, asciende a 558.140 personas, agrupadas en 111.628 familias con un promedio de 5 miembros, donde un poco más de la mitad corresponde al género femenino.

Durante el periodo de Enero a Diciembre del 2011, las Unidades de Atención y Orientación del Distrito Capital “UAO” realizaron 402.596 atenciones y orientaciones, donde la población en Situación de Desplazamiento se vio beneficiadas con todas las ayudas que presta la Secretaria Distrital de Gobierno.²³

Otro factor de vulnerabilidad de la población desplazada, pero que a la vez se constituye en su potencial, radica en que la gran mayoría es joven ya que, según la composición etárea, cerca del 80% está por debajo de los 26 años: el 65,5% es menor de edad y el 14,9% corresponde a jóvenes que están entre los 18 y los 26 años. El 16,6% está en edad adulta y sólo el 3,0% corresponde a adultos mayores, es decir, de 61 años o más.

²¹ Secretaria de Gobierno. Proyecto de atención integral a la población desplazada. Diciembre 2011.

²² Unidad de Atención Integral a Población Desplazada. de mayo de 1999 a agosto de 2002.

²³ Secretaria Distrital de Gobierno. Informe de población en situación de desplazamiento. Febrero de 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Según el grupo étnico de la población desplazada, la gran mayoría son mestizos (92,2%). Aunque en el registro oficial no se ha tenido en cuenta la característica específica por grupo étnico, se sabe que de las personas que reciben atención sólo el 1,6% hace parte de alguna comunidad indígena y el 6,1% corresponde a población afrocolombiana. Según el CODHES, cerca del 77% proviene de áreas rurales²⁴.

El proceso de registro de los desplazados internos es complicado y se explica en parte por el hecho de que sólo la mitad de los desplazados internos en Bogotá estén registrados. A causa de la coexistencia de la migración y el desplazamiento, muchos desplazados internos no son conscientes de los derechos que tienen como desplazados forzosos y no se registran. Es por eso que las cifras no concuerdan entre las diferentes instituciones responsables del manejo. La ley obliga que el sistema de censo admita en el registro a los desplazados internos sólo con que informen oralmente de las causas y circunstancias de desplazamiento, sin apenas diferenciar entre quienes son desplazados internos de los migrantes económicos.

En un estudio realizado por la Universidad Nacional de Colombia, manifiestan que el censo de los desplazados internos carece de la protección procesal incluida en la Determinación del Estatus de Refugiado y no se concibe como un proceso de registro, que es en lo que se convierte en la práctica, supuestamente se lleva a cabo con bastante subjetividad y arbitrariedad, teniendo como resultado la exclusión de gente que merecería estar registrada. También significa para los desplazados en grandes núcleos urbanos como Bogotá que tardarán mucho tiempo en acceder a la ayuda humanitaria que les corresponde por derecho; los largos procedimientos y la excesiva burocracia pueden pasar hasta dos años desde que se produce el desplazamiento hasta que se recibe la primera ayuda humanitaria. Esto agota la paciencia de los desplazados, muchos de los cuales prefieren, por tanto, canales de ayuda informales.

Bogotá ha tomado ciertas medidas para incorporar programas especiales a las familias desplazadas que abandonan la red de ayuda de emergencia de tres meses. Uno de esos proyectos incluye un comprometido programa de protección social para familias desplazadas llamado “Bogotá positiva para vivir mejor” dentro del plan de desarrollo de esta ciudad. Sin embargo, estos proyectos siguen siendo en su mayoría adhoc y no se ha evaluado su impacto. Es necesario, en cualquier caso, hacer mucho más para asegurarse de que las políticas de desarrollo y planificación de la ciudad comprenden la protección social de los desplazados

²⁴ Unidad de Atención Integral a Población Desplazada. de mayo de 1999 a agosto de 2002.

internos asentados en ella, así como para evaluar el impacto de los programas existentes²⁵.

CAPITULO 2. EVALUACION DEL DESPLAZAMIENTO POR SECTORES SOCIALES INVOLUCRADOS DE LA ADMINISTRACION

2.1. SECTOR GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

El mandato Constitucional, las decisiones de las Altas Cortes, el ingreso masivo de desplazados y los desordenes públicos entre otros, han generado la necesidad de atender la dinámica y desarrollo de la problemática del desplazamiento por parte del Distrito Capital, el cual, no solo ha posicionado en la agenda pública el impacto y complejidad del tema, sino ha materializado la política pública a través de la implementación de estrategias y acciones concretas en pro de la atención a la población en situación de desplazamiento y del logro del goce efectivo de derechos.

Cabe señalar que la atención de población en situación de desplazamiento se circunscribe dentro de la concepción de vulnerabilidad entendida como “la cualidad de vulnerable”, que se aplica a lo “que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente” se integra por los riesgos, incapacidad de respuesta e inhabilidad para adaptarse activamente a una nueva situación. (CEPAL)

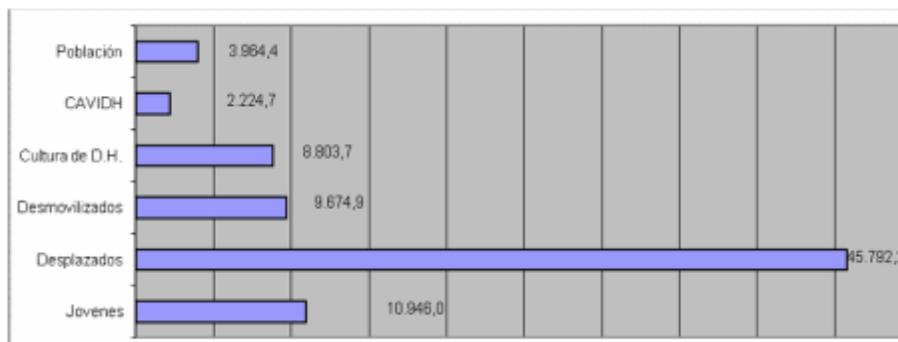
Los recursos invertidos en población vulnerable, desde el 2001 al 2010, fueron de \$81.406 millones, de estos aproximadamente el 56.2%, fue destinado para la atención de la población desplazada, equivalentes a \$ 45.792,2 millones como se señala en el siguiente cuadro.

GRAFICA 4 DESTINO DE LA INVERSIÓN SECRETARIA DE GOBIERNO POBLACIÓN VULNERABLE 2001-2010

En millones de pesos

²⁵ Desplazamiento Urbano y migración en Colombia. Por Sebastián Albuja y Marcela Ceballos

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Fuente: Ejecuciones presupuestales Dirección de Economía y Finanzas E

En observancia de los principios de complementariedad, subsidiaridad y corresponsabilidad y en concordancia con la ley 387 de 18 de junio 1997, decretos reglamentarios y jurisprudencia; se determinó que la responsabilidad del distrito como ente territorial era brindar atención humanitaria de urgencia y acceso a servicios ofertados en proyectos de las Secretarías y Entidades adscritas a la administración.

Compete entonces al Distrito capital como receptor de la población víctima del conflicto armado, garantizar:

- **Asistencia Alimentaria:** alimentación en especie, auxilios monetarios, medios canjeables restringidos o estrategias de comida servida garantizando los mínimos nutricionales de la totalidad de los miembros del hogar. (los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina)
- **Alojamiento Digno:** auxilios monetarios, convenios de alojamiento con particulares o construcción de modalidades de alojamiento temporal con los mínimos de habitabilidad y seguridad integral requeridos. Hasta por dos (2) meses para víctimas de otros delitos diferentes al desplazamiento forzado y hasta por tres (3) meses a víctimas del desplazamiento forzado o mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro Único de Víctimas.

Para realizar el cálculo de la tasación de ayuda humanitaria inmediata en los componentes comunes de la ayuda humanitaria inmediata-AHÍ para declarantes de hechos victimizantes (desplazamiento forzado y otros hechos) se acoge el criterio de la Corte Constitucional en la sentencia T025 de 2004 al incorporar el concepto de subsistencia mínima a la discusión sobre la garantía de los derechos de la población víctima, al afirmar que el derecho a una subsistencia mínima es expresión del derecho fundamental al mínimo vital, el cual se tasa por el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Departamento Administrativo Nacional de Estadística en el salario mínimo legal mensual vigente para el año 2012 fijado en \$566.700 y la proyección de incremento IPC al 7% para el año 2013, valor que cubre por núcleo familiar los componentes de: alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, alojamiento transitorio.

Del mismo modo, se establece una progresividad de un cuarto de salario mínimo por sujeto de especial protección constitucional presente en el núcleo familiar hasta un máximo de dos salarios mínimos por núcleo familiar, tal como lo establece el artículo 111 del decreto 4800 de 2011 para la ayuda humanitaria de emergencia, cuyos componentes son los mismos que los establecidos en los artículos 102 y 108 del mismo decreto.

De acuerdo con el sistema de información de población desplazada-SIPOD, con corte a 30 de septiembre de 2012, 89.960 hogares que equivalen a 366.087 personas desplazadas habían llegado a Bogotá, pero no se tiene certeza de si aún todas estas se encuentran en la ciudad.

Dentro de este contexto en el Plan de Desarrollo *“Bogotá sin Indiferencia”*, se formuló el proyecto 295: *“Atención complementaria a la población en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad frente a la violencia”*, proyecto que tuvo continuidad en el Plan de desarrollo *“Bogotá positiva”*, bajo la denominación de *“Atención integral a la población desplazada”*, En el Plan de Desarrollo *“Bogotá sin Indiferencia”*, se invirtieron \$24.319 millones.

El Plan de Desarrollo *“Bogotá Positiva, para vivir mejor”*, se planteó como objetivo estructurante la construcción de una *“Ciudad de Derechos”* en la que fueran reconocidos, restablecidos, garantizados y ejercidos derechos individuales y colectivos, con el propósito de disminuir las desigualdades injustas y evitables, dentro del programa *“Construcción de Paz y Reconciliación”*, se contempló el proyecto identificado con el número 295 y denominado *“Atención Integral a la Población Desplazada”*, cuyo objetivo fue la generación de condiciones que permitieran construir paz, por medio de, entre otros aspectos, de la promoción y garantía efectiva de los derechos de las víctimas y de la población en situación de desplazamiento. De igual manera y sin desconocer los Principios Rectores del Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada, el proyecto de *Atención Integral a la Población Desplazada* adoptó los siguientes enfoques:

ENFOQUE DIFERENCIAL: considera las características de la población sujeto o grupos involucrados en la atención, en términos de género, edad y etnia, así como sus patrones socioculturales. Con el objeto de permitir reconocer y promover

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ofertas institucionales acordes a los intereses de desarrollo de los grupos e individuos afectados.

ENFOQUE TERRITORIAL: Las Entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada en el nivel nacional y territorial, adecuarán y desarrollarán los programas atendiendo las particularidades y la diversidad regional y local, que permitirá brindar respuestas según la situación del territorio.

ENFOQUE HUMANITARIO: La atención a la población desplazada se brindará de manera solidaria en atención a las necesidades de riesgo o grado de vulnerabilidad de los afectados, con el fin de brindar soporte humanitario, trato respetuoso e imparcial, asegurando condiciones de dignidad e integridad física, psicológica y moral de la familia.

El proyecto en comento fue implementado a través de la Secretaria Distrital de Gobierno. Los recursos invertidos durante el cuatrienio 2008- a junio 2012 en la ejecución del Proyecto 295 *Atención integral a la población desplazada* fueron:

**CUADRO 3
PRESUPUESTO PROGRAMADO Y EJECUTADO PROYECTO 295**

Millones de pesos

AÑO	2008		2009		2010		2011		2012 (junio)	
	VALOR	%Ejec	VALOR	%Ejec	VALOR	%Ejec	VALOR	%Ejec	VALOR	%Ejec
PRESUPUESTO INICIAL	8.950.0		8.059.6		8.059.6		8.359.6		8.811.6	
PRESUPUESTO DISPONIBLE	3.786.4		9.130.8		8.447.3		8.659.6		8.811.6	
COMPROMISOS ACUMULADOS	3.785.3	99.97	9.130.8	100.00	8.436.2	99.87	8.312.2	95.99	4.442.1	50.0
GIROS ACUMULADOS	3.590.4	94.85	7.397.9	81.02	6.400.6	75.87	5.487.0	63.36	729.6	8.28

Fuente: Cifras informe Ejecución Presupuestal a 31 de diciembre de las vigencias 2008/2009/2010/2011/ 2012.

En el cuatrienio comprendido entre 2008 y 2011 el proyecto contó con un presupuesto de \$30.094.1 millones de los cuales se ejecutaron, \$29.664.5 millones y se efectuaron giros efectivos en cuantía de \$22.875.9 millones. Durante el primer semestre de 2012 se apropiaron recursos por valor de \$8.811.6 millones de los cuales se comprometieron \$4.442.1 millones y se giraron \$729.6 equivalentes al 8.26 %.

Como resultado de la inversión el gobierno distrital ha avanzado en materia de organización institucional para hacerle frente a la problemática de desplazamiento y esta institucionalidad ya ha arrojado resultados importantes en materia de atención.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 4
POBLACION ATENDIDA
PROYECTO 295 “ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA” 2008-2012**

META	Indicadores definidos	Personas atendidas 2008	Personas atendidas 2009	Personas atendidas 2010	Personas atendidas 2011	Personas atendidas 2012
Realizar 1 programa para la atención complementaria e integral para la población desplazada o vulnerable frente a la violencia.	Numero de familias en situación de desplazamiento apoyadas con ayudas complementarias	5.000	15.479	4.450	5.000	1.408
	Numero de Unidades de atención al desplazado creadas y en funcionamiento	1	5			
Adelantar 1 proceso que permita la instalación y operación de las unidades de atención al desplazado en el Distrito Capital.	Numero de personas desplazadas orientadas en las unidades de atención al desplazado en operación	237.000	390.806	404.564	300.000	262.495
	Numero de personas en situación de desplazamiento que acceden al servicio de albergue temporal de urgencia		530	9489	9500	305
Apoyar 2000 familias de desplazados con proyectos productivos	Numero de familias desplazadas apoyadas en proyectos productivos		220	776	700	550
Apalancar 1000 proyectos productivos para población desplazada.						

Fuente Informe de Secretaria de Gobierno radicado en la Contraloría el 31-10-2012 con # 1-2012-37515.

La función básica de las Unidades de atención creadas fue brindar atención y orientación sobre los derechos de la población en situación de desplazamiento y otorgar información relacionada con la materialización de esos derechos en las distintas instituciones del orden nacional, distrital y local. En el horizonte del Plan entraron en funcionamiento 6 unidades de atención y orientación - UAO, ubicadas en las localidades de Rafael Uribe Uribe, Suba, Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa, Puente Aranda y la Unidad ubicada en el Terminal de Transportes de Bogotá.

Se diseñó un sistema de información que contemplo manual de procesos, procedimientos, rutas y criterios de atención en la UAO, y la herramienta de captura de información de Gobierno SIDES WEB diseñada para recepcionar información de caracterización básica de las personas.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se elaboró el proyecto de Plan Integral Único de Atención a Población en Situación de Desplazamiento (PIU) Bogotá 2011-2020, que contiene el plan operativo de la política, bajo tres componentes esenciales para la garantía efectiva de los derechos de la población en situación en riesgo de desplazamiento: prevención y protección, atención integral y reparación integral.

En general los hogares incluidos en el registro único, ingresan a la ruta de atención después de que Acción Social reconozca su condición de desplazado, por su parte el Distrito durante este periodo atiende con ayuda humanitaria de Urgencia y urgencias en salud a la población recién llegada. Posteriormente Acción Social efectúa la entrega de ayuda Humanitaria de emergencia y se continua el proceso de oferta Distrital y Nacional en los programas y servicios en salud, educación, generación de ingresos, vivienda y otros derechos asociados a la participación, identificación, integridad, seguridad y libertad personal.

Si bien es cierto, que como producto de la gestión realizada por las instancias nacionales y distritales, se han efectuado importantes avances en el logro de los objetivos relacionados con la implementación de la política pública de desplazados en términos de atención; también es cierto, que la implementación de los procesos inherentes a esta, se ha caracterizado por multitud de desaciertos, que se encuentran relacionados con deficiencias que van desde: los procesos de planificación de la intervención (metas, indicadores), la focalización de la población objeto, la caracterización de la población para su registro y posterior atención, el seguimiento a la atención brindada y a la inversión efectuada por parte del estado y los resultados concretos de la intervención en términos de goce efectivo de derechos; hechos que han sido señalados en múltiples oportunidades por estamentos públicos y privados entre otros la Corte constitucional, la Contraloría de Bogotá y ONGs.

Con la sanción de la ley 1448 de 2011 y otras leyes, decretos y acuerdos relacionados, posteriores a la expedición de esta, la administración se ha visto confrontada a mayores y más integrales exigencias de atención, donde confluyen no solo población desplazada, sino población víctima, obligándola en observancia de las normas a readecuar el esquema institucional de intervención existente con el costo administrativo y financiero que ello supone.

Los avances efectuados en términos de protocolos y logística para la atención, funcionamiento de las UAO, modulo de información de desplazado- SIDES WEB que hace parte del sistema único de población –SIUP (instalado en junio de 2011), Plan Único de Atención PIU y en general el esquema de atención que se venía estructurando e implementando, se están revaluando en la actualidad; su

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

funcionalidad y operatividad se encuentran en fase de transición, situación que implica costos adicionales a los ya efectuados, en aras de construir una plataforma logística adecuada a las exigencias de las normas.

Las actividades realizadas con la población desplazada que se ejecutaban dentro del marco de la estructura del sistema distrital de población desplazada por parte de la Secretaria de Gobierno y el presupuesto relacionado, pasaran a ser implementados por la Secretaria general bajo la responsabilidad de la Alta Consejería para población desplazada, a la fecha la memoria institucional referida a los procesos surtidos para la atención de población desplazada por parte de Secretaria de Gobierno se encuentran en etapa de consolidación y organización para su posterior entrega.

Dentro de este contexto es necesario precisar algunos aspectos de la situación actual, la Ley 1448 de 2011 dentro del marco de justicia transicional, además de ampliar el espectro de población a atender, creo entre otros, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, como la máxima instancia de decisión del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, con el objeto de materializar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral y prevé que durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional deberá hacer los ajustes institucionales que se requieran en las entidades y organismos que actualmente cumplen funciones relacionadas con los temas objeto de la presente Ley, con el fin de evitar duplicidad de funciones y garantizar la continuidad en el servicio, sin que en ningún momento se afecte la atención a las víctimas. En concordancia con lo anterior gran parte de la normatividad vigente hasta antes de la expedición de la ley en comento se modifica, situación que conlleva a procesos de adaptación institucional para la atención a población víctima dentro de los términos establecidos por la ley.

A nivel distrital se promulga el Acuerdo 096 de 2012 mediante el cual crea el Sistema Distrital de Víctimas, el Decreto 083 de febrero 29 de 2012, mediante el cual se crea el Comité Distrital de Justicia Transicional para Bogotá D.C, este fue instalado formalmente el 28 de febrero de 2012, pero queda a la espera de las reglas de juego del orden de nacional para la participación de las víctimas; el Gobierno Nacional a través decreto reglamentario 4800 de 2011 estableció lineamientos generales para la participación en materia de registro e instalación de las mesas de participación, sin embargo solo hasta mayo de 2012 se expidió el decreto 1196 de 2012, ampliando términos de inscripción hasta octubre de 2012, posteriormente se expide la Circular 04 de 29 junio de 2012 referida a lineamientos para la participación.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

A la fecha se eligieron con carácter transitorio los representantes del escenario transitorio de interlocución distrital (2 representantes de los desplazados) quedando pendiente la elección de representantes de comunidades afro, ROM, mujeres e indígenas, para dar cumplimiento a los pronunciamientos judiciales de la Honorable Corte Constitucional. En la actualidad no se han establecido los protocolos específicos de participación por parte del Gobierno Nacional. Se prevén procesos de capacitación sobre la ley de víctimas y elecciones de representantes.

Previo a la expedición de la ley 1448 existían 12 comités de atención a desplazados, de los cuales han operado 8 y en el proceso transicional se han reactivado 7. Se está trabajando en torno a la construcción de la mesa local y al comité de justicia transicional.

Dentro del esquema de reorganización institucional para la atención, la actual administración crea los centros dignificar, los cuales son una fusión entre UAO y centros de atención a víctimas de violencia y graves violaciones a derechos humanos - CAVIDH, se pasa de nivel de orientación distrital y nacional a población exclusivamente desplazada, a orientación y gestión a todo tipo de población víctima de conflicto armado interno y se interviene en procesos de reconstrucción de proyecto de vida.

En la actualidad existe un proyecto piloto en Ciudad Bolívar, donde operan unidades de asistencia de atención en el proceso transicional entre UAO y CAVIDH hacia centro de atención dignificar, estos se encuentran funcionando en las instalaciones donde funcionaban las UAO. Siguen operando como punto dignificar el Terminal (antigua UAO), de enfoque diferencial (Mártires) y medicina legal (antiguo CAVIDH).

Dentro del Plan de desarrollo Bogotá Humana, se contempló el programa Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas, el cual está compuesto por los siguientes proyectos prioritarios : 1- política pública de prevención, protección, atención y asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto y otros que se incluyen en 2 proyectos de inversión a saber: 768 Asistencia atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Bogotá D.C a cargo de la Secretaría General y 756 Dignificación y reparación de las víctimas en Bogotá tejiendo sociedad a cargo de la Secretaría de Integración Social.

El sistema de información SIDES WEB el cual es una herramienta de captura de información de Gobierno, fue diseñada para recepcionar información de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

caracterización básica de las personas, pero adolecía de seguimiento a la gestión realizada y de goce efectivo del derecho de los beneficiarios en todos los sectores del Distrito; a la fecha el sistema no ha migrado de la Secretaría de Gobierno a Secretaria General, entidad bajo la cual queda la responsabilidad de atención a víctimas conforme a la ley.

Se pudo determinar en visita fiscal a la Alta Consejería para población desplazada del 2 de noviembre de 2012 que la información se registra por atención brindada y no por número de atenciones que se brinda a la persona, por lo que ésta no reporta frente a la población atendida datos totalmente confiables, ya que no permiten determinar con claridad el número real de personas atendidas. Es necesario aclarar que una persona puede tener varias atenciones y en la medida en que en la información que se reporta se equipara atención a persona existe una alta probabilidad de que la información presente incremento sustancial y no corresponda a la realidad. Ejemplo una misma persona recibe bono, atención en salud y subsidio de vivienda, la manera como se captura la información reportaría en número de atenciones 3 para este caso como si fueran 3 personas diferentes atendidas.

La información reportada por Secretaría de Gobierno, referida a total grado de avance de derechos y subsistema de derechos población desplazada en Bogotá autos de Corte constitucional números 383 y 385 de 2010, no corresponde a Medición efectiva de derechos en cuanto no se tiene identificada la atención a la población de manera individual.

La manera de capturar la información no permite determinar con claridad y veracidad a los beneficiarios de la inversión estatal. La ley 1448 genera nuevos retos al sistema de información existente porque contempla multiplicidad de sistemas de información en un sistema único y obliga a reevaluar el sistema existente y a migrar varios sistemas que permitan intercomunicación entre ellos, proceso en el que se encuentra en la actualidad.

La información reportada con base en SIDES WEB, dadas las dificultades en la captura de la información, no permite tener certeza sobre la integralidad de la atención acumulada hasta la fecha. Se esta en proceso de creación de un sistema que permita hacer seguimiento para poder dar respuesta en términos de beneficio social y goce efectivo de derechos.

El PIU se estructuro como un plan estratégico que sirvió como referente del proceso que se encuentra adelantando la Secretaria General; sin embargo, no ha sido objeto de seguimiento por lo que no se puede dar razón de las metas

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

establecidas allí, ya que el PIU como tal no tuvo desde su creación una correlación financiera y solo se consolidó hacia junio de 2011. A la luz de la nueva ley debe ser revaluado y validado, adicionalmente se deben incorporar los PIU a los planes de acción.

Las líneas de acción son prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral. Se tiene como meta a diciembre la construcción del primer plan de acción que sea participativo, coordinado y articulado; este debe llevarse al comité distrital de justicia transicional para que allí se discuta, se apruebe y se adopte para su posterior implementación. Con respecto a la línea de protección, si bien la Alta Consejería cuenta con una profesional calificada, y experta en protección, esta línea será desarrollada por la Secretaría de Gobierno, en atención a su misión, conforme con la cual quedó incluido en el Programa Bogotá un territorio que defiende, promueve y protege los derechos humanos, a través del proyecto 832.

Aun no se tienen estudios que contemplen informes de la situación real de la población desplazada al momento de su identificación y posterior a la atención brindada que evidencie los cambios en su calidad de vida producto de la intervención.

En materia de asistencia la nación ha mejorado la gestión para ayudas humanitarias y de asistencia (se ha duplicado el número de funcionarios del orden nacional que prestan el servicio), hecho que permite mejor coordinación en atención a la obligatoriedad de concurrencia, coordinación, complementariedad, subsidiariedad y corresponsabilidad, que les corresponde al Distrito y la Nación. Aun no se han incorporado al presupuesto aportes financieros concretos del Gobierno nacional, dado que la ejecución de sus propios recursos la hacen ellos mismos. Se están haciendo inversiones conjuntas para el pueblo indígena EMBERA, a través de un convenio interadministrativo entre Unidad de víctimas, de la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Integración Social. Con respecto al reconocimiento y pago efectivo de las solicitudes de indemnizaciones administrativas, de un universo de 8009 solicitadas, se han reconocido y pagado efectivamente 6841 por un valor total de \$70.760,4 millones.

Además de la situación descrita en general puede decirse que la atención y ayuda humanitarias brindada ha sido en general de carácter asistencial en tanto contempla la subsistencia mínima necesaria de la población víctima; pero los resultados frente al acceso real de los componentes de atención integral a que hace referencia la política pública de prevención, protección y atención integral para las víctimas del desplazamiento forzado son aun incipientes en los términos planteados por la ley, es decir restitución efectiva de derechos. Máxime cuando la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ley 1448 de 2011 contempla en su artículo 67 que *“Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando la persona víctima de desplazamiento forzado a través de sus propios medios o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos”*.

2.2. SECTOR EDUCACIÓN

La Administración Distrital reconoce en el “Plan Sectorial de Educación 2008-2012 Educación de calidad para una Bogotá Positiva”, que *“a pesar de haber logrado avances significativos en la definición de la política y en las acciones realizadas, aún se observan insuficiencias en la atención de los hijos de desplazados...”*, la anterior situación, le significó a la Secretaría de Educación un desafío en el propósito de garantizar el acceso y la permanencia de los niños, las niñas y los jóvenes desplazados en el sistema educativo distrital.

Se reitera el cumplimiento de la Resolución No.2165 de 2007²⁶ en lo concerniente a dar cumplimiento a la Sentencia de Tutela T-025 de 2004 de la Honorable Corte Constitucional, se expide la circular 001 de 2008 en la cual se implementa el “procedimiento y priorización para atender la población en situación de de desplazamiento”, en el entendido que es un protocolo especial y preferente.

Establece que la población en situación de desplazamiento podrá acceder a cupos escolares en cualquier momento del año académico. Para la inscripción se adjuntará la certificación de reconocimiento donde se relaciona el nombre del niño, niña o joven en condición de desplazado expedida por la Unidad de Atención Integral a Poblaciones Desplazadas (UAID) o la certificación de la Unidad de Atención y Orientación a población Desplazada (UAO).

Igualmente se estableció que todos los estudiantes que acrediten su condición de desplazamiento no tendrán que pagar costos educativos por ningún concepto, tanto en colegios oficiales como privados en convenio o concesión.

Así mismo, los niños y jóvenes en situación de desplazamiento tiene prioridad como beneficiarios de los proyectos de inversión que desarrollan los programas, “Bogotá bien alimentada”, “Acceso y permanencia de la educación para todas y todos”, “Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor” y “Construcción de

²⁶ “Por la cual se establecen políticas, directrices, criterios, procedimientos y el cronograma para definir la oferta y atender la demanda de cupos escolares, en los niveles de preescolar, básica y media del Sistema de Educación Oficial en el Distrito Capital, para el año 2008 y se dictan otras disposiciones”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

paz y reconciliación” a través del suministro de refrigerios, comidas calientes, gratuidad total, transporte, uniformes y útiles escolares, subsidio condicionados, como de la atención pedagógica incluyente y con enfoque diferencial.

Gestión realizada en la atención a la población en situación de desplazamiento 2008-2012²⁷

Se presentan a continuación los recursos ejecutados, como los principales resultados en cuanto a la atención de los niños y jóvenes en situación de desplazamiento en el periodo 2009-2012.

En materia de presupuesto se determinó, al comparar la disponibilidad a precios nominales, que éstos se han incrementado año a año como se muestra en el cuadro siguiente.

**CUADRO 5
DISPONIBILIDAD Y EJECUCIÓN DE RECURSOS POR PROGRAMAS
POBLACIÓN DESPLAZADA 2009-2012**

Millones \$

Programa	Proyecto -Componente	2009			2010			2011			2012		
		Disponible	Ejecutado	% Ejecuc.									
Bogotá bien Alimentada	Alimentación escolar	7.854,2	7.854,2	100,0	10.317,3	10.317,3	100,0	13.302,4	12.598,0	94,7	9.052,3	5.991,8	66,2
Acceso y permanencia a la educación para todos y todas	Gratuidad	2.299,9	2.299,9	100,0	2.170,8	2.121,4	97,7	2.962,1	2.952,1	99,7	2.293,2	2.073,4	90,4
	Apoyo a estudiantes de los colegios oficiales de Bogotá (útiles escolares)	156,2	156,2	100,0									
	Apoyo a estudiantes de los colegios oficiales de Bogotá (transporte escolar-subsidio al transporte)	4.402,4	4.389,2	99,7	4.178,9	4.176,2	99,9	1.858,3	1.781,0	95,8	2.074,0	927,2	44,7
	Subsidios a la demanda educativa	9.219,9	9.219,9	100,0	8.993,4	8.955,3	99,6	9.040,8	9.035,4	99,9	7.576,7	7.113,4	93,9
	Jóvenes con mejor educación media y mayores oportunidades en educación superior							151,7	107,7	71,0	133,4	114,7	86,0
Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor	Cupo educativo en instituciones oficiales	60.328,9	60.027,3	99,5	62.456,6	61.102,6	97,8	63.755,0	61.478,1	96,4	59.264,9	21.772,3	36,7
Construcción de paz y reconciliación	Transformación pedagógica para la calidad de la educación (2)	2.134,7	2.132,5	99,9	476,1	475,1	99,8	773,6	689,4	89,1	674,2	118,9	17,6
	Inclusión social de la diversidad y atención a población vulnerable en la escuela							434,7	349,0	80,3	721,7	20,9	2,9
TOTAL		86.396,2	86.079,2	99,6	88.593,1	87.147,9	98,4	92.278,6	87.952,3	95,3	81.790,4	38.132,6	46,6

Fuente: Contraloría de Bogotá, a partir de la información reportada por la SED (Informe de Gestión Atención a la población Desplazada 2008-2011, Informe Atención a la población en situación de Desplazamiento II Trimestre 2012).

(1) Incluye en conjunto (cantidad) y el valor de los insumos, bienes y servicios que se requieren en la institución, para ofrecer una educación de calidad.
(2) Para la vigencia 2009 fueron incluidos en este programa todos los recursos asociados a calidad educativa, ya que por requerimientos de la Secretarías de Gobierno y Hacienda debían reportarse en un solo componente todos los recursos asociados a este concepto. En consecuencia, la inversión que se registra para aquel año agrupa recursos invertidos para: formación de docentes, inclusión social de la diversa y población vulnerable, ciencia y tecnología, jóvenes con mejor educación media y superior, derechos humanos. Para las vigencias 2010 y 2011 se registran los recursos exclusivamente del proyecto Transformación pedagógica para la calidad de la educación del sistema educativo oficial.

Durante el periodo 2009-2012, la SED dispuso un total de \$360.083,7 millones (a precios de 2012) de los cuales se han ejecutado el 86,2%, equivalentes al \$310.224,3 millones (a precios de 2012). No obstante al analizar los recursos programados, a precios reales de 2012, éstos se han venido disminuyendo.

²⁷ La información desagregada correspondiente a la vigencia 2008, allegada a este organismo de control, no es confiable toda vez que correspondió a cálculos realizados por la Oficina Asesora de Planeación ya que las áreas encargadas de ejecutar los proyectos de inversión no presentaban de manera precisa la información solicitada. Respuesta ante la aclaración de cifras dada por la SED mediante oficio radicado 2012-147007 del 13 de noviembre de 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 6
DISPONIBILIDAD Y EJECUCIÓN DE RECURSOS
POBLACIÓN DESPLAZADA 2009-2012**

VIGENCIA	PTO. DISPONIBLE	PTO. EJECUTADO	\$ Millones 2012
			% EJEC.
2009	93.014,1	92.672,9	99,6
2010	92.446,9	90.938,8	98,4
2011	92.832,3	88.480,0	95,3
2012	81.790,4	38.132,6	46,6
TOTAL	360.083,7	310.224,3	86,2

Fuente: Información reportada por la SED (Informe de Gestión Atención a la población Desplazada 2008-2011. Informe Atención a la población en situación de Desplazamiento II Trimestre 2012.) Cálculos Contraloría de Bogotá.

En materia de los Subsidios educativos condicionados, el cual consiste en la entrega de transferencias monetarias, cuyos montos fluctúan entre \$50.000 y \$80.000, se focalizó principalmente a los estudiantes que se encuentran en los grados de 6^o a 11^o menores de 18 años en situación de desplazamiento, quienes a través del convenio con Acción Social-Familias en Acción reciben el subsidio, lo que significa que la Secretaría no invierte recursos toda vez que éstos provienen del nivel nacional.

La atención integral que señala la SED hace referencia a la canasta básica oficial²⁸ en la que se incluyen los componentes de recurso humano, planta y recursos físicos, alumno, administración y gestión del servicio para garantizar el servicio educativo; es así como el costo promedio de referencia estimado por niño, niña o joven desplazado atendido para el 2009 fue de \$1.574.264, para el 2010 de \$1.637.735 y para el 2011 de \$1.734.454.²⁹

La Secretaría de Educación en el periodo 2008-2012 ofreció cupos escolares a los niños y los jóvenes desplazados, siendo el único requisito estar incluido en el Sistema de Información de Población Desplazada –SIPOD.

²⁸

Informe de Gestión Atención a la Población Desplazada 2008-2011

²⁹

Estos costos resultan de la proyección del estudio de Canasta Educativa para el Distrito que se realizó en el año 2008 y en proyecciones de acuerdo al IPC de la vigencia inmediatamente anterior.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

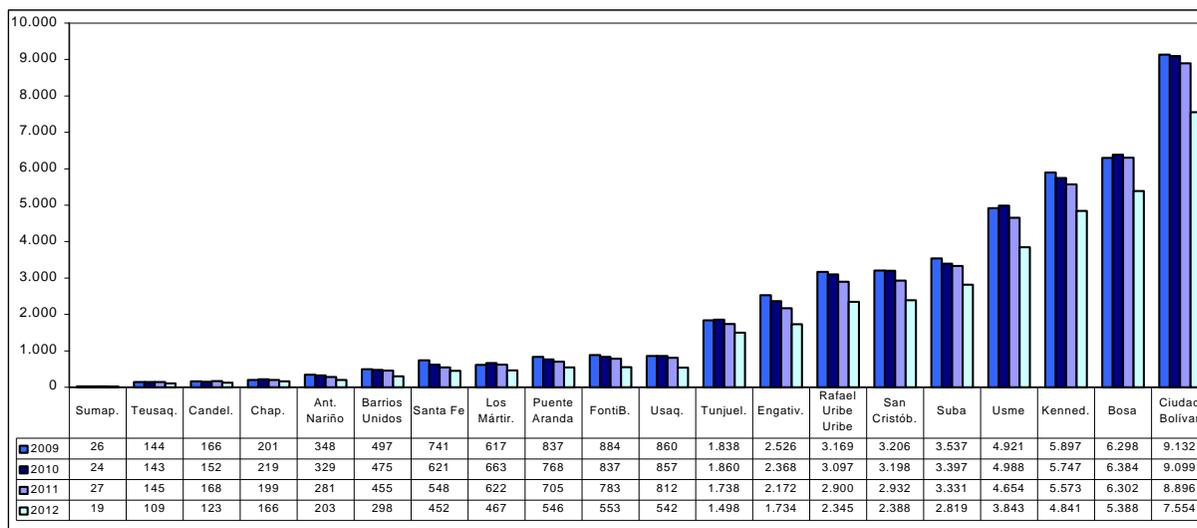
**CUADRO 7
MATRICULA POBLACIÓN DESPLAZADA 2008-2012**

MATRÍCULA	2008	2009	2010	2011	2012
Instituciones oficiales SED		38.322	38.138	36.758	30.602
Instituciones en Convenio y Cesación		7.523	7.088	6.485	5.286
TOTAL	23.258	45.845	45.226	43.243	35.888

Fuente: Contraloría de Bogotá, a partir del Informe de Gestión Atención a la población Desplazada 2008-2011 e Informe Atención a la población en situación de Desplazamiento II Trimestre 2012. La información correspondiente al 2008 fue reportada de manera global.

De acuerdo a los reportes entregados por la SED correspondientes al periodo 2009-2012 más del 55% de los estudiantes en situación de desplazamiento se han concentrado, en las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy y Usme.

**GRAFICA 5
MATRICULA POBLACIÓN DESPLAZADA 2009-2012 POR LOCALIDAD**



Fuente: Información reportada por la SED (Informe de Gestión Atención a la población Desplazada 2008-2011. Informe Atención a la población en situación de Desplazamiento II Trimestre 2012.) Cálculos Contraloría de Bogotá

La Secretaría de conformidad con el compromiso de garantizar el derecho a la educación, reitera en el plan “Bogotá Positiva” como en el “Plan Sectorial Educación de Calidad para una Bogotá Positiva”, la atención a la población desplazada, como se muestra a continuación por programas y proyectos de inversión.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 8
POBLACIÓN DESPLAZADA ATENDIDA POR LA SED DE ACUERDO A LOS PROYECTOS DE
INVERSIÓN**

Programa	Proyecto	Denominación	2009	2010	2011	2012
Alimentación	7361	Alimentación escolar en los colegios oficiales del Distrito Capital	30.967	32.353	42.211	26.669
Acceso y permanencia a la Educación para todos y todas	396	Gratuidad total en el sistema educativo oficial del Distrito Capital	45.845	45.226	43.243	35.888
	557	Apoyo a estudiantes de los colegios oficiales de Bogotá (transporte escolar y subsidio al transporte)	5.789	4.653	2.006	2.349
	557	Apoyo a estudiantes de los colegios oficiales de Bogotá (subsidio educativo condicionado)	19.114	21.564	21.778	19.361
	557	Apoyo a estudiantes de los colegios oficiales de Bogotá (útiles escolares)	2.602			2.000
	557	Apoyo a estudiantes de los colegios oficiales de Bogotá (uniformes)				1.727
	290	Jóvenes con mejor educación media y mayores oportunidades en educación superior (articulación de la educación media con la superior) (1)			1.548	1.161
Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor	552	Transformación pedagógica para la calidad de la educación del sistema educativo oficial	45.845	45.226	43.243	35.888
Construcción de paz y reconciliación	260	Inclusión social de la diversidad y atención a población vulnerable en la escuela	2.400	700	3.673	509

Fuente: Información reportada por la SED (Informe de Gestión Atención a la Población Desplazada 2008-2011. Informe Atención a la Población en Situación de Desplazamiento II Trimestre 2012.) Cálculos Contraloría de Bogotá

(1) Esta estrategia fue implementada desde el año 2008, solo fue incluida en el seguimiento a la atención de la población en situación de desplazamiento a partir de la vigencia 2011. Los reportes que aparecen en blanco (correspondiente a los beneficiarios de los proyectos) no fueron reportados por la SED a pesar de haber sido solicitada la información.

En materia de alimentación en los diferentes reportes que hace la Secretaría señala que *“para la población en situación de desplazamiento en muchos casos la ración de comida suministrada en los planteles educativos, es la única que los estudiantes reciben en todo el día; luego esta estrategia no solo contribuye a la permanencia de los escolares en el sistema sino en un sentido más humanitario, repercute visiblemente en su calidad de vida”*³⁰. Frente a esta afirmación llama la atención que tan solo en el 2011 se benefició el 97,6% de los estudiantes matriculados en situación de desplazamiento, en las demás vigencias el porcentaje de atención fue: 2008 (52%), 2009 (67,5%), 2010 (71,5%) y 2012 (74,3%).

De otra parte a 30 de junio del 2012, se evidenció por parte de la SED la reducción del número de beneficiarios, en el proyecto Alimentación escolar, en un aproximado de 15.542 estudiantes en situación de desplazamiento, ante lo cual afirmó que *“la disminución del número de beneficiarios de este programa obedece a la disminución de la identificación de los y las estudiantes en situación de desplazamiento matriculados en el sistema educativo oficial para el año 2102”*³¹. Ante esta información el organismo de control solicitó aclaración y la respuesta por parte de la SED fue *“la disminución del número de beneficiarios de la alimentación 2011 a 2012 puede obedecer a varias circunstancias, una es la falta de registro en el sistema, de su condición de desplazamiento tal como lo indicamos en el informe; otra puede ser por la disminución del número de registros duplicados en el sistema de matrícula y la otra posible causa es la deserción escolar que año a año se presenta. Situaciones que con certeza no se tienen documentadas porque no se ha realizado un estudio que nos permita establecer con exactitud las causas de esta disminución.”*

³⁰ Informe Atención a la Población en Situación de Desplazamiento II Trimestre 2012, Informe de Gestión Atención a la Población Desplazada-Noviembre 2011.

³¹ En el 2011 se beneficiaron 42.211 estudiantes en el 2012 se reduce a 26.669 es decir 15.542 estudiantes en situación de desplazamiento.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En desarrollo del proyecto “Inclusión social de la diversidad y atención a población vulnerable en la escuela”, la Secretaria reporta la realización de una serie de actividades que tienen como propósito mejorar la atención de la población desplazada, mediante el acompañamiento pedagógico a 49 colegios ubicados en las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, Kennedy, San Cristóbal, Suba y Rafael Uribe, en donde se concentra la mayor población estudiantil desplazada. Participaron 9.902 personas a través de la formación de docentes la sensibilización de la comunidad educativa frente al fenómeno del desplazamiento forzado; sistematización de experiencias significativas y desarrollo y fortalecimiento de iniciativas institucionales de inclusión de la población desplazada en la escuela.³²

2.3. SECTOR SALUD

La atención a la población Desplazada se realiza a través de:

2.3.1. Plan de Intervenciones Colectivas

La atención en salud se da una vez inscrita y/o caracterizada la población desplazada, tiene el derecho a participar de las acciones que en salud pública se desarrolla en 11 ESES (Pablo VI Bosa, Usme, Engativá, Fontibón, San Cristóbal, Centro Oriente, Tunjuelito, Sur, Rafael Uribe, Vista Hermosa y Suba).

En caso de atención inicial en urgencias de la población desplazada por la violencia debe ser prestada, independientemente de su capacidad de pago, en forma obligatoria por parte de las instituciones públicas o privadas que presten servicios de salud, aun cuando no se haya efectuado su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

Durante el período 2008-2012 la Secretaria Distrital de Salud-SDS con el **Proyecto 623 “Salud a su casa”**, realiza intervención psicosocial diferencial, buscando el fortalecimiento de las relaciones intrafamiliares y su aporte en la restitución de derechos en salud, el reconocimiento a las necesidades específicas, las costumbres y sus prácticas culturales.

La Promoción del derecho a Salud, inicia con la identificación y caracterización en salud de las familias que se encuentran en el territorio objeto de intervención

³² Informe de gestión atención a la población desplazada 2008-2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

colectiva en acciones encaminadas a la promoción y prevención desde la Atención Primaria en Salud (APS) en el hogar:

La caracterización por localidad para el proyecto “salud a su casa” de las familias desplazadas en el período objeto de fue de 14.028 familias, como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO 9
FAMILIAS DESPLAZADAS POR LOCALIDAD 2008-2012**

Año	2008	2009	2010	2011	2012
Localidad					
Usaquén	53	84	21	140	44
Chapinero	17	17	17	1	20
Santa Fe	7	15	50	80	32
San Cristóbal	410	76	168	304	165
Usme	55	91	145	330	357
Tunjuelito	121	125	46	91	88
Bosa	272	58	59	750	610
Kennedy	264	252	781	531	163
Fontibón	72	30	16	116	97
Engativá	126	90	142	43	88
Suba	651	787	167	596	163
Barrios Unidos	1	9	3	0	1
Mártires	50	7	83	201	159
Antonio Nariño		6	9	28	48
Puente Aranda	5	20	10	16	27
Candelaria	5	12	10	74	28
Rafael Uribe	143	146	129	447	226
Ciudad Bolívar	497	383	156	687	304
Sumapaz	3	0	0	0	0
Total	2752	2208	2012	4435	2621

Fuente: APS en línea – Dirección de Planeación y Sistemas

A las anteriores familias, luego de caracterizadas se da una medición de la vulnerabilidad o actualización e inicio de la aplicación de instrumentos familiares en el campo, en la segunda visita, el psicólogo realiza seguimiento y profundiza en la valoración de la dinámica familiar, calidad de relaciones intrafamiliares y con el entorno, funcionamiento familiar, se evalúan las tareas de la primera visita, se determina y se delegan otros compromisos, así como la obligación de articular con

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

otros ámbitos o sectores que coadyuvan en la restitución de derechos de la familia desplazada.

La tercera visita la realiza el psicólogo y consiste en realizar un seguimiento y monitoreo del Plan de Intervención para identificar cambios positivos y propone ajustes para mantener, incrementar y fomentar, en la cuarta se da cierre general a la intervención y se establece enlace con la ruta de Salud a su casa y restitución de derechos para cada familia.

En el 2008, se proyectó atender a 11.528 familias a 2012 en 11 localidades, el resultado fue 24.811 familias activas identificadas e intervenidas las cuales cuentan atención primaria en salud de acuerdo a las prioridades de cada una de ellas con la siguiente erogación presupuestal de \$1.326 millones así:

**CUADRO 10
INVERSIÓN 2008- 2012**

Proyecto	Año	Millones de \$
623	2008	243,2
	2009	294,8
	2010	433,1
	2011	354,0
	2012	2,0
	Total	1.326,1 ³³

Fuente: Dirección de Salud Pública -SDS

Proyecto 624 “Salud al Colegio” con la meta “Al 2012 desarrollar acciones en las sedes educativas con población desplazada dentro de 734 sedes cubiertas del proyecto” tiene como objetivo la promoción del enfoque diferencial y de inclusión social a niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento que ingresan a las instituciones educativas distritales y que se orienta al reconocimiento de sus derechos invitando a una vivencia y convivencia adecuada para su adaptación e inclusión de manera equitativa.

Las acciones y presupuesto destinado fue el siguiente:

**CUADRO 11
PROYECTO 624 SALUD AL COLEGIO**

AÑO	ACCIONES	\$ Millones de Pesos
		RECURSOS
2008	36 sedes escolares priorizadas 2.866 niños y niñas identificados	131.7

³³ Recursos Invertidos a mayo 30 de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

AÑO	ACCIONES	RECURSOS
2009	66 instituciones que corresponden a 107 sedes logrando cobertura de 4.124 niños y niñas	134.3
2010	115 Instituciones Educativas 3.956 niños y niñas identificados , 440 docentes sensibilizados en salud escolar con enfoque de inclusión social	126.8
2011	175 instituciones educativas, 4200 niños y niñas participando en 61 grupos gestores en iniciativa de salud escolar con énfasis en la promoción de la salud mental	125.7
2012	Se han realizado acciones de coordinación con 142 IPS públicas a través del desarrollo de procesos encaminados a sensibilizar al talento humano asistencial y administrativo respecto a la prestación de servicios y el reconocimiento de la normatividad asociada con las poblaciones especiales (personas desplazadas y de grupos étnicos) en diálogo con la orientación para atender sus necesidades en salud y generar una atención diferencial que logre minimizar barreras de acceso a los servicios de salud.	91.1 ³⁴

Fuente: Equipo Distrital Transversalidad desplazados - Dirección de Salud Pública - SDS

Proyecto 627 “Comunidades Saludables” la meta fue: “Desarrollar una estrategia de comunidad saludable en cada una de las localidades del distrito capital (etnias, desplazados y habitante de calle)”, el objetivo fue promover el desarrollo de habilidades y competencias de los grupos y organizaciones (nacientes o conformadas, redes, líderes etc.) que promuevan y faciliten la movilización y el fortalecimiento del tejido social, en torno a los derechos humanos con especial énfasis en el derecho a la salud, reconociendo la diferencia, especialmente la de género, etnia y ciclo vital.

**CUADRO 12
PROYECTO 627 “COMUNIDAD SALUDABLE” 2008-2012**

\$ Millones de Pesos

AÑO	ACCIONES	RECURSOS
2008	21 Grupo Intervenidos y 20 organizaciones	299.9
2009	26 Grupos Intervenidos y 19 organizaciones	446.4
2010	44 Organizaciones y 11 redes sociales de la población desplazada 1 por Localidad a través de 11 ESE	407.4
2011	20 Grupo Intervenidos y 23 organizaciones	558.1
2012	4 Grupos	304.3 ³⁵

Fuente: Equipo Distrital Transversalidad desplazados - Dirección de Salud Pública - SDS

Proyecto 630 “Salud al trabajo” la meta fue “Al 2012 se promoverán entornos de trabajo en el 10% de las unidades productivas informales del Distrito Capital (etnias y desplazados)”, con el objetivo de promover el derecho a la promoción del trabajo decente en la población trabajadora informal en situación de desplazamiento.

**CUADRO 13
PROYECTO 630 “SALUD AL TRABAJO” 2008-2012**

\$ Millones de Pesos

³⁴ Recursos Invertidos a mayo 30 de 2012

³⁵ Recursos Invertidos a mayo 30 de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

AÑO	ACCIONES	RECURSOS
2008	293 Unidades de trabajo informal (UTIS)	105.1
2009	403 Unidades de Trabajo Informal	140.2
2010	266 Unidades de Trabajo Informal	70.4
2011	263 Unidades de trabajo Informa	67.4
2012	62 UTIS en las localidad de Bosa y Ciudad Bolívar	2.4 ³⁶

Fuente: Equipo Distrital Transversalidad desplazados - Dirección de Salud Pública - SDS

Proyecto 626 “Instituciones saludables”. La meta fue “cubrir 144 IPS públicas y privadas cubiertas con la gestión y acción en salud pública”. Con el objetivo de desarrollar acciones en la promoción de capacidades ciudadanas, con el fin de garantizar la atención en condiciones de equidad y minimizar barreras de acceso a la población en desplazamiento, capacitando a funcionarios asistenciales y administrativos de las 11 ESES y de sus IPS adscritas.

**CUADRO 14
PROYECTO 626 “INSTITUCIONES SALUDABLES Y AMIGAS” 2008-2012**

Año	ACCIONES	RECURSOS
2008	Desde la SDS se direccionan actividades de asesoría técnica a la	299.9
2009	sensibilización al talento humano administrativo y asistencial a 134	226.2
2010	IPS de las 11 localidades (Bosa, Rafael Uribe, Engativa, Fontibón,	172.9
2011	Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Usme, Suba. San Cristóbal, Candelaria y	490.1
2012	Mártires a 134	334.5 ³⁷

Fuente: Equipo Distrital Transversalidad desplazados - Dirección de Salud Pública - SDS

Proyecto 629 “Gestión local para el fortalecimiento de la salud pública” la meta fue “a 2012 contar con la política pública de población en situación de desplazamiento forzado por la violencia, construida con la participación de la comunidad” el resultado fue la construcción participativa de lineamiento Distrital en Salud por la equidad, e reconocimiento, la inclusión social y el goce pleno del derecho a la salud para la población desplazada asentada en Bogotá, inició con el lanzamiento del documento en febrero 2009 y oficialización a partir del Decreto 032 de 2011.

A nivel local, la socialización del documento de Política se realizó en los 11 Comités Locales de Atención Integral de la población desplazada y semaforización inicial de acciones que dan respuesta al seguimiento del proceso y revisión Distrital.

El seguimiento al estado de avance en el marco Eje Temático Servicios Asistenciales, objetivo general 2 y objetivos específicos del 2 al 7, del lineamiento de política, en el nivel local. Para este proceso se ajusta la matriz elaborada por

³⁶ Recursos Invertidos a mayo 30 de 2012

³⁷ Recursos Invertidos a mayo 30 de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

los hospitales en el año 2011, actualizado el registro de avance del primer semestre del año 2012, la semaforización se realizó en las ESE Fontibón, Rafael Uribe, Usme, Bosa, Centro Oriente, Suba, Engativá, Del Sur, Vista Hermosa, Tunjuelito y San Cristóbal.

En la SDS. el seguimiento es realizado por las Direcciones competentes (Dirección de Aseguramiento, Dirección de Desarrollo de Servicios, Dirección de Participación Social y Dirección de Salud Pública).

El valor invertido en este proyecto fue:

CUADRO 15
PROYECTO 629 “GESTION LOCAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA”
2008-2012

En millones de pesos

AÑO	ACCIONES	RECURSOS
2008	Política adoptada por el Decreto 032 de 2011.	141.6
2009		257.4
2010		158.2
2011		298.4
2012		199.9 ³⁸

Fuente: Dirección de Salud Pública.

2.3.2. Programa de Garantía del Aseguramiento y Atención en Salud

Con la conformación del Sistema Distrital de Atención a la Población Desplazada cuenta con rutas establecidas para garantizar la atención de esta población, la SDS siendo parte del sistema a través de los proyectos 618 y 620 responde a las necesidades de afiliación y atención en salud de la población pobre y vulnerable identificada en situación de desplazamiento forzado que no se encuentra asegurada al régimen Subsidiado o Contributivo.

La atención en salud se da con un subsidio del 100% como participante vinculado identificado como población especial a través de los Hospitales de la Red pública Distrital y las Instituciones Prestadoras de Salud de la red Complementaria contratada.

La población en situación de desplazamiento forzado que ha fijado su lugar de residencia en el Distrito Capital y que se encuentra afiliada al régimen Subsidiado en el municipio del cual fue objeto del desplazamiento, la EPS S de origen es la

³⁸ Recursos Invertidos a mayo 30 de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

garante de la prestación de los servicios de salud en el municipio receptor hasta tanto no se realice el traslado de EPS S por cambio de residencia del municipio, garantizando la continuidad de la afiliación. (Acuerdo 415 de 2009 CNSSS)

Para la población desplazada que no se encuentra afiliada al Régimen Contributivo, Subsidiado (es decir Participantes Vinculados), la Secretaría Distrital De Salud garantiza el acceso a los servicios de salud a través de los Hospitales de la Red Pública Adscrita y la Red Complementaria contratada, con base en lo estipulado en la Circular 006 de 2006 emitida por la SDS, quienes les atienden respetando su condición de población especial (sin el cobro de cuotas de recuperación - Decreto 4877 de 2007). Cabe anotar que estos servicios se prestan a la población por demanda de los usuarios ante las IPS antes referidas.

Se pueden mencionar otras actividades que se han desarrollado y que buscan incrementar la afiliación, así como la eliminación de las barreras de acceso en la prestación de los servicios de salud tales como:

- Desde la dirección de Aseguramiento trabajar en coordinación con la Dirección de Planeación Grupo de Investigaciones, Acción Social, FUPAD (Fundación Panamericana, para identificar la situación de afiliación de las 900 familias desplazadas objeto del proyecto FUPAD- SDS y lograr su afiliación.
- Asistir a las mesas de trabajo para la elaboración intersectorial del PIU- Consejo Distrital de Desplazados, donde, se han realizado aportes con el fin de dar respuesta al PIU.
- Realizar actividades de capacitación dirigidas a referentes de hospitales de la red pública en la ruta de acceso de la población desplazada a fin de disminuir las barreras de acceso en la atención en Salud.
- Garantizar la contratación para la prestación de los servicios de salud a la población asegurada en el régimen subsidiado y participante vinculada.
- Realizar de manera sistemática el seguimiento a la garantía de la calidad en la prestación de los servicios de salud a la población asegurada en el régimen subsidiado y participante vinculada.
- Con base en la identificación de mujeres desplazadas y sus familias realizada desde Salud Pública se pone en funcionamiento la ruta de atención a las mujeres desplazadas víctimas de la violencia que en la actualidad se encuentran 15 mujeres en situación de desplazamiento integrantes de organizaciones Afrodescendientes y mestizas, bajo medida cautelar, como estrategia que pretende garantizar la atención oportuna en salud.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La población afiliada al régimen subsidiado a mayo de 2012 fue de 75.333 personas distribuidas por localidades así:

**CUADRO 16
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO AFILIADA AL RÉGIMEN SUBSIDIADO (ACTIVOS) POR LOCALIDAD**

LOCALIDAD	TOTAL
ANTONIO NARIÑO	468
BARRIOS UNIDOS	542
BOSA	10.060
CHAPINERO	498
CIUDAD BOLIVAR	15.931
ENGATIVA	2.858
FONTIBON	1.058
KENNEDY	10.364
LA CANDELARIA	297
LOS MARTIRES	1.179
PUENTE ARANDA	811
RAFAEL URIBE URIBE	4.494
SAN CRISTOBAL	6.067
SANTA FE	1.525
SUBA	3.992
SUMAPAZ	32
TEUSAQUILLO	107
TUNJUELITO	2.192
USAQUEN	1.214
USME	6.088
LOCALIDAD NO REFERIDA	5.541
FUERA DE BOGOTA	15
Total General	75.333

Fuente: FOSYGA-BDUA 18 de mayo de 2012, cruce con Maestro Subsidiado SDS 31 de mayo de 2012

La SDS distrital desarrolla este programa con los siguientes proyectos:

**CUADRO 17
INVERSION ASEGURAMIENTO POBLACION EN CONDICION DE DESPLAZAMIENTO**
Millones de Pesos

Proyecto	Meta	2008	2009	2010	2011	2012
Proyecto 618	Incrementar 300.000 en el régimen subsidiado hasta alcanzar 1.669.970 dentro e la cual se encuentra la desplazada	13.820	21.446	24.223	26.269	14.272

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Proyecto	Meta	2008	2009	2010	2011	2012
Proyecto 620	Garantizar la atención en salud al 100% de la población del Distrito Capital de acuerdo a su condición en el sistema General	22.186	14.149	9.102	10.947	19.236.8 ³⁹

Fuente: Ejecución presupuestal Dirección Financiera vigencias 2008-2011

Para el cumplimiento de estos proyectos, se atiende a la población en el marco de enfoque diferencial y en cumplimiento de los Autos de la Corte Constitucional 092, 237, 251, 006 y 116 que garantizan y restituyen el derecho a la salud y las acciones de incidencia a partir de la inclusión social.

2.4. SECTOR INTEGRACION SOCIAL

El Sector Integración Social atiende la problemática de desplazamiento bajo la perspectiva de una atención primaria, ofrecida a través de servicios integrales en jardines infantiles a población de primera infancia, alimentación a través de comedores comunitarios, bonos alimentarios a gestantes y lactantes, garantía de derechos en una vejez digna a través de entrega de tarjetas monederos, y tiquetes de retorno por una única vez a población que lo desea. Servicios encaminados a la disminución de barreras de acceso a los servicios brindados por el distrito.

La población definida para la atención se enmarca en cada proyecto de inversión que hace referencia a población vulnerable, no existen metas específicas para la atención a esta población. Los proyectos que incluyen esta franja poblacional son:

- Asistencia alimentaria. Proyecto 515 “*Institucionalización de la política de seguridad alimentaria y nutricional*”, donde se busca satisfacer las necesidades del individuo, la familia y los territorios, con el suministro de alimentos de acuerdo a las condiciones de vulnerabilidad. La atención se brinda con bonos: para el apoyo nutricional a mujeres gestantes y lactantes y a madres con hijos-as nacidos-as con bajo peso y para el apoyo nutricional que se entregan a mujeres gestantes y lactantes con partos únicos y apoyos alimentarios a población en inseguridad alimentaria y nutricional.
- Transporte para el retorno. Proyecto 511 “*Fortalecimiento de la gestión integral de las localidades*”, comprende la entrega de tiquetes por una sola vez, para facilitar el

³⁹ Recursos Invertidos a mayo 30 de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

retorno a los lugares de origen, el servicio se presta en el Terminal de transporte, donde también se realiza orientación y referenciación a servicios del distrito como salud, alojamiento y Registraduría.

- Proyecto 496 “*Atención integral a la garantía de los derechos para una vejez digna en el Distrito Capital - Años Dorados*”, corresponde a un subsidio económico de libre destinación. La atención esta dirigida a población mayor de 60 años, en condiciones de fragilidad; se clasifican en 5 modalidades A, B y B desplazados financiados con fondos del distrito, los C financiados por los Fondos de Desarrollo Local y los D con recursos de la Nación – Decreto 3771 de 2003.
- Proyecto 497 “*Infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente*” brinda atención integral en educación inicial en jardines infantiles, a población de niños-as entre los 0 y cinco años; atención integral para el desarrollo psicosocial en situación de vulneración de derechos a niños-as y adolescentes menores de 15 años; formación a niños, niñas y adolescentes en acciones educativas, legales y de control para la restitución de derechos.
- Familias gestantes y lactantes. Proyecto “*Infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente*”, a través de él se brinda desarrollo en los procesos de formación sobre el significado de la gestación, la maternidad y habilidades de crianza.

El sector prioriza la atención en primera infancia, contando con mayor agilidad en el cumplimiento de protocolos de atención. Una vez surtido el proceso se canaliza con la Secretaria de Educación Distrital, para la continuidad de la misma.

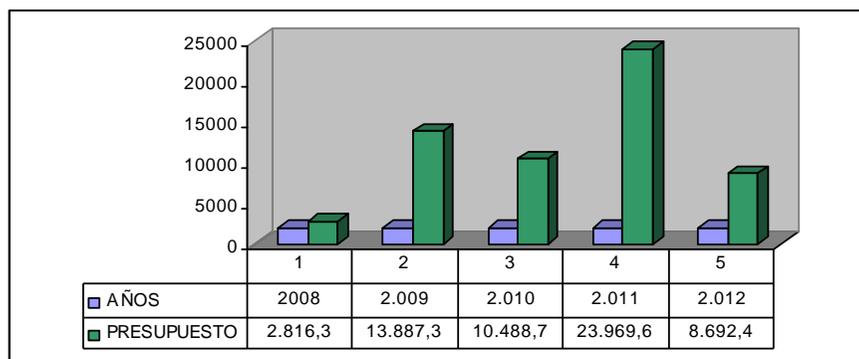
Evaluación de la gestión realizada por el Sector en la atención a la población en situación de desplazamiento.

Dentro del sector, es la Secretaria Distrital de Integración Social, la entidad que brinda atención a la población en situación de desplazamiento; para lo cual contó con un presupuesto durante las vigencias 2008 – 2012 a junio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**GRAFICA 6
PRESUPUESTO INVERTIDO EN ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE
DESPLAZAMIENTO 2008 A JUNIO 2012**

millones a 2012

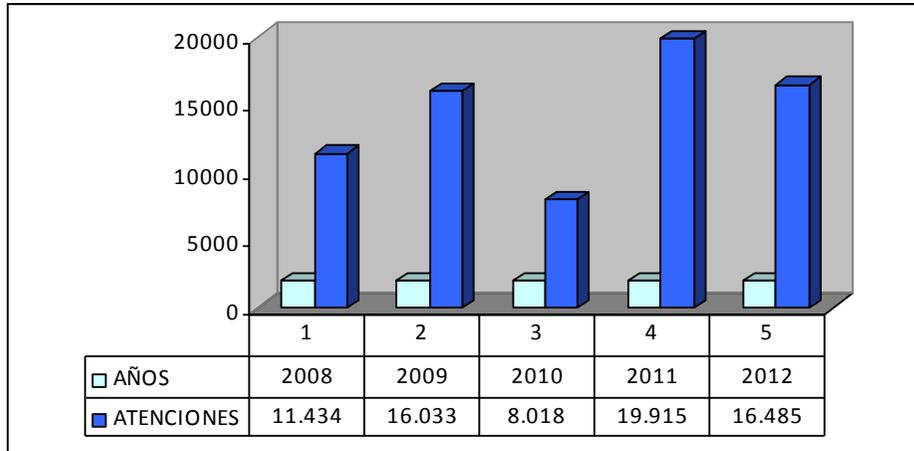


Fuente: Información reportada por la Subdirección de Diseño, Evaluación y Sistematización de la SDIS, a solicitud de la Dirección de Economía y Finanzas de la Contraloría de Bogotá.

La atención brindada por la SDIS para los años 2008- 2012 esta representada en \$59.854.0 millones, registrando un incremento representativo en el 2011, sustentado en el aumento de atenciones a través de la articulación con la política publica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, al pasar de 3.251 personas atendidas en el 2010 a 14.671 en el 2011, tomadas como personas únicas por año y por proyecto.

La alimentación se asocia igualmente al incremento en cupos asignados en jardines infantiles.

**GRAFICA 7
POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO ATENDIDA 2008-JUNIO 2012**



Fuente: Información reportada por la Subdirección de Diseño, Evaluación y Sistematización de la SDIS, a solicitud de la Dirección de Economía y Finanzas de la Contraloría de Bogotá.

* Para el año 2008 se presenta inconsistencia en la información reportada por parte de la SDIS respecto a que figuran en el proyecto 496- *Atención integral a la garantía de los derechos para una vejez digna en el Distrito Capital - Años Dorados* información en cada una de las edades, aun así, la entidad la refiere como oficial y sin posibilidad de modificación.

Es necesario precisar que la Secretaría presta sus servicios a ciudadanos-as que habitan en el Distrito Capital y que cumplen con los criterios de ingreso a los servicios sociales lo cual incluye a personas en situación de desplazamiento, por presentar un alto grado de vulnerabilidad social.

Las acciones adelantadas se enmarcan en proyectos de atención social incluidos en el Plan de Intervención Único (PIU), al igual que dentro de las metas generales de los mismos, sin discriminar una meta y un presupuesto específico asignado para la atención de esta población. No obstante, dentro del cumplimiento de estas se incluye esta franja poblacional.

Es pertinente resaltar que la población atendida en cada uno de los proyectos excepto el *“Atención integral por la garantía de los derechos para una vejez digna en el Distrito Capital - Años dorados”* - Prevención y protección-Subsidios Económicos, recibe atención en forma seguida por años consecutivos alcanzando en ocasiones mas de los 5 años.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Es representativo el incremento reflejado en el 2011 respecto al 2010, el cual obedece a la alta demanda de servicios atendidos a través de los proyectos *“Institucionalización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional”* y *“Infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente”*, mediante los cuales se ofrece alimentación en las modalidades de apoyos alimentarios en comedores comunitarios y bonos complementarios a madres gestantes y lactantes. Igualmente y a la atención que en forma integral se brinda a través de los jardines infantiles.

La articulación de la política de atención a la población desplazada es mucho más evidente con la política de infancia y adolescencias, caso contrario a lo que ocurre con otras políticas públicas; lo que ha generado protocolos y rutas de atención a los diferentes servicios sociales que presta la Entidad.

2.5. SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO

El Sector Desarrollo Económico a través del IPES informa de la gestión de la población en condición de desplazamiento para los años 2009 a 2012, el comportamiento se presenta de manera resumida así:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 18
GESTIÓN DE LOS PROYECTOS REALIZADOS POR EL IPES 2009 – 2012.
VALOR PROGRAMADO, EJECUTADO Y BENEFICIARIOS**

En millones

AÑO	ENTIDAD	COD PROYT	NOM PROYT	VALOR PROGRAMADO	VALOR EJECUTADO	% EJECUCION	BENEFICIARIOS
2009	IPES	414	Misión Bogotá, Formando futuro	1.000	2.110	53%	19
		604	Formación, capacitación para el empleo de población informal y vulnerable	500			2
		609	Apoyo al emprendimiento empresarial en el sector informal y en poblaciones específicas	2.000			585
		7081	Organización y regulación de actividades comerciales informales desarrolladas en el espacio público	500			27
2010	IPES	414	Misión Bogotá, Formando futuro	1.000	990	99%	192
		604	Formación, capacitación para el empleo de población informal y vulnerable	500	500	100%	157
		609	Apoyo al emprendimiento empresarial en el sector informal y en poblaciones específicas	2.000	1.969	98%	784
		7081	Organización y regulación de actividades comerciales informales desarrolladas en el espacio público	500	500	100%	87
2011	IPES	414	Misión Bogotá, Formando futuro	1.000	1.000	100%	179
		604	Formación, capacitación para el empleo de población informal y vulnerable	500	470	94%	98
		609	Apoyo al emprendimiento empresarial en el sector informal y en poblaciones específicas	2.000	646	32%	1147
		7081	Organización y regulación de actividades comerciales informales desarrolladas en el espacio público	500	500	100%	66
2012	IPES	414	Misión Bogotá, Formando futuro	1.000	130	13%	41
		604	Formación, capacitación para el empleo de población informal y vulnerable	500	0	0	0
		609	Apoyo al emprendimiento empresarial en el sector informal y en poblaciones específicas	2.000	0	0	48
		7081	Organización y regulación de actividades comerciales informales desarrolladas en el espacio público	500	150	30%	5
TOTALES				16.000	8.965	56%	3.437

Fuente: Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico IPES. Secretaria de Gobierno: Informes de la situación el desplazamiento en Bogotá.

Cálculos propios.

* En el año 2008 no se generó informe sobre la atención a la población desplazada

** De los proyectos señalado y ejecutados para población vulnerable se seleccionó la población desplazada atendida

En el transcurso del periodo el monto de los recursos asignados para atender la población desplazada fue de \$16.0000 millones a pesos corrientes, de los cuales se ejecutaron \$ 8.965 millones que corresponden al 56% del total. De otra parte los operadores (Fundación Mambe Show, Fundación Panamericana Para El Desarrollo, Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca, Fundación Proyectos Tecno, Asociación Proactiva, Fundación Convivencia, Universidad La Gran Colombia, Empresarios Por Colombia FEC, Asociación De Usuarios Bravo Paez y

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Compensar) aportaron \$ 5.131 millones; para un gran total de recursos ejecutados de \$14.096 millones.

Con estos dineros se atendió a 3.437 ciudadanos en condición de desplazamiento que representan el 111% de la meta que se impuso el IPES para el periodo del Plan de desarrollo Bogotá Positiva y lo que lleva de ejecutado a junio 31 de 2012 Bogotá Humana, superando la meta establecida de 3.109 a un número de 3.437 beneficiarios.

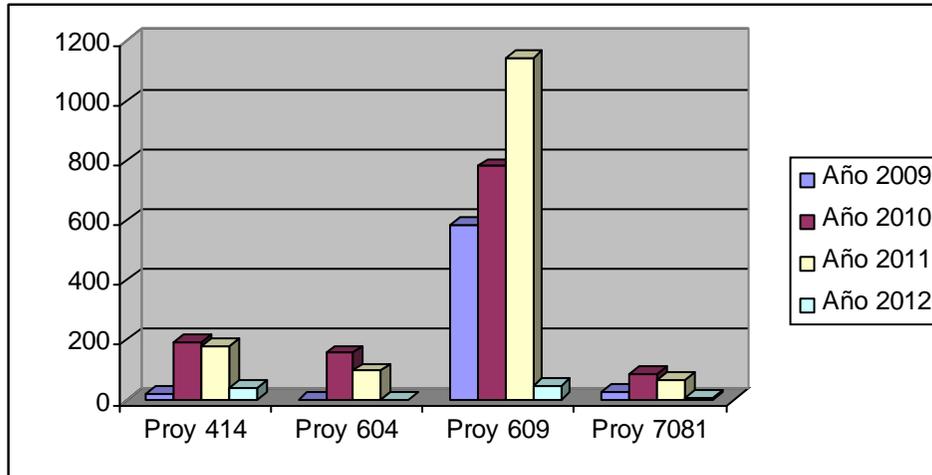
El Instituto, con base en las metas que anualmente se establece de atención, recibe por diferentes vías ciudadanos en condición de desplazamiento, los cuales bien los orienta hacia el *“emprendimiento de unidades productivas y/o al fortalecimiento empresarial”* en la perspectiva de que conformen cadena productivas y se articulen a sectores líderes de la economía local, nacional e internacional; ya que; la administración distrital por medio del Instituto organiza periódicamente ferias estacionales de temporada y asume los costos de participación en la Feria Nacional de la Colonias, que se realiza en los pabellones de la Corporación Corferias a mediados de cada año.

Una orientación de menor énfasis tiene que ver con la formación en artes, oficios y competencias tanto laborales como ciudadanas, en desarrollo del proyecto Misión Bogotá. El grueso de las actuaciones del Instituto se adelanta mediante convenios con operadores, seleccionados mediante convocatorias privadas o públicas según sea el caso.

El siguiente cuadro muestra el panorama general y una tendencia creciente de atención a la población víctima del desplazamiento en los diferentes años del Plan Bogotá Positiva. De resaltar el mayor dinamismo en el proyecto 609, que corresponde a *“Apoyo al emprendimiento empresarial en el sector informal y en poblaciones específicas”* que representa el 75% de los ciudadanos desplazados atendidos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**GRAFICA 8
CIUDADANOS DESPLAZADOS BENEFICIARIOS POR PROYECTO
2009 - 2012**



Fuente: Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico IPES
Secretaría de Gobierno: Informes de la situación el desplazamiento en Bogotá.
Cálculos propios.

La intención de esta intervención es dotar a los ciudadanos desplazados de activos fijos productivos, especializarlos en la generación de bienes y servicios para que se inserten en la economía local; pero que no pierdan la proyección internacional.

A diferencia de lo señalado por la Contraloría General de la República y demás entes de control nacionales⁴⁰ sobre la generación de empleo e ingresos en el marco de la aplicación de la Ley de víctimas; en Bogotá se tienen unos lineamientos y unas metodologías de abordaje de las dos estrategias de estabilización socioeconómica las cuales identifican dos ejes y cuatro etapas.

Los ejes son Formación para el empleo y emprendimiento de unidades productivas y/o al fortalecimiento empresarial.

Las etapas son:

⁴⁰ Primer Informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control a la Ley 1448 de 2011 de víctimas y restitución de tierras 2012. Pág 25 “En cuanto a las medidas de generación de empleo y formación, la ley establece la creación de programas especiales para la generación de empleo rural y urbano, aspecto aun sin resolver puesto que no se han diseñado programas especiales sino que las víctimas pueden ingresar a la bolsa de oportunidades generada por el SENA para la población vulnerable sin criterios de prioridad o preferencia, o en el mejor de los casos, no se cuenta con programas encaminados a que las víctimas tengan medidas de reparación efectivas en materia de empleo rural o urbano; en el mismo sentido no se ha definido el tipo de apoyo que se debe brindar a la víctima para realizar planes de inversión en proyectos productivos.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- a) Caracterización de la población desplazada que demanda la intervención del IPES que identifica necesidades específicas tanto de las personas, como de las “*unidades productivas*”, y la clasificación tanto poblacional como etárea.
- b) Proceso formativo para el emprendimiento donde los ciudadanos desplazados reciben capacitación en artes y oficios y emprendimiento. En el caso de tener ya negocio reciben cursos de capacitación o de profundización en la actividad empresarial y en las áreas más débiles que arroje el diagnóstico de cada unidad productiva.
- c) Acompañamiento y seguimiento, que revisa el diagnóstico de la “*unidad productiva*”, para que pasen al diseño y formulación de un plan de negocio y siguen con la evaluación del mismo, para una siguiente asesoría individualizada (técnica, administrativa, financiera, legal y productiva) que conduzca a la entrega o no de capital semilla o de trabajo.
- d) Monitoreo mensualizado a cada unidad productiva en el lugar de operación, según cada caso.

Regularmente, el Instituto reporta informes trimestralmente sobre estas actividades a la Secretaría de Gobierno, presentando solo de manera general las ejecuciones presupuestales, sin mayor detalle sobre el impacto en los beneficiarios y el seguimiento de la administración a estas metodologías de intervención y a los activos entregados.

Excepcionalmente en el informe consolidado de 2011 se lee “*a diciembre 31 de 2011, se ha atendido 538 familias en el proceso del diagnóstico, entrega de cartillas, capacitación y orientación para iniciar los proyectos productivos que pueden ser de Emprendimiento o Fortalecimiento según el caso, mediante el proyecto con la alianza del SENA en el programa el SENA en mi Negocio.*”

De las 538 familias atendidas, se ha apoyado a 480 unidades productivas de la siguiente manera: En emprendimiento o apalancamiento 376 Proyectos Productivos y en fortalecimiento 104 proyectos productivos. A estos proyectos Productivos se les sigue apoyando en capacitaciones, manejo de los negocios, manejo de su contabilidad y manejo en producción y ventas si es el caso.”

Sin que en la información entregada en la visita fiscal, haya documentos que los corroboren. Es evidente que no hay sistemas de información diseñados para hacer seguimiento a los proyectos, a los beneficiarios y a los activos entregados. Existen bases datos parciales que llevan a iniciativa propia algunos operadores,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

(Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Corporación Convivencia y Escuela Bravo Perez) cuatro de los diez (10) operadores.⁴¹

En los reportes trimestrales del IPES en el periodo 2008 - 2012, no hay ninguna referencia al impacto de la gestión, considerando el Plan Integral Único (PIU).

Por su parte la Secretaria de Desarrollo Económico, de entrada refleja no tener manejo de la información y control de la gestión de su entidad adscrita, el IPES. Ante la solicitud hecha de información específica del sector que ella encabeza y coordina reportó en esencia lo siguiente: “El resultado de la intervención focalizado en la población en condición de desplazamiento fue el siguiente: N° de créditos otorgados 1.128 por valor de \$ 615 millones 719 mil pesos en la vigencia 2009 – 2010”, que representan el 6.4% de los recursos otorgados.

Finalmente, es necesario precisar que las acciones para la atención a la población en situación de desplazamiento en el sector desarrollo económico, industria y turismo se desarrollan con el trabajo que se realiza a través del Instituto para la economía Social IPES, entidad a quien se le envió copia del cuestionario”.

Las acciones del Proyecto 139 Banca Capital se ejecutaron mediante convenio suscrito con el operador -Oportunidad Latinoamericana Colombia OLC-. Sin embargo un estudio detallado de la información reportada muestra que el operador como consecuencia de su condición, adelanta solo protocolos de selección de la población desplazada, seguimiento y evaluación de los proyectos con el propósito de administrar los recursos entregados por la administración, sin considerar temas de eficacia e impacto referidos al Plan Integral Único de atención (PIU), que como ejemplo se pueden señalar:

“Criterios de selección de la población desplazada:

- * *Tiempo del último desplazamiento debe oscilar entre 6 – 60 meses*
- * *Deben ser mayores de edad y menores de 100 años*
- * *Vivir en condiciones de extrema pobreza estratos 0, 1 y 2.*
- * *Poseer documento de identidad*
- * *Ser cabeza de familia, preferiblemente mujer y madre*
- * *Acreditar legalmente situación de desplazamiento*
- * *Acreditar estabilidad local dentro de la zona de intervención*
- * *Acreditar competencia para la actividad para la cual solicita financiación*
- * *No presentar deudas castigadas*

⁴¹ Informe de Visita Fiscal radicado N° 00110-816-012760 del 7 de noviembre de 2012 respuesta a pregunta 7. página 4

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- * *Manifiestar voluntad de participar en el proceso y hacerse empresario*
- * *Aceptar las condiciones del proceso como visitas de asesoría, seguimiento y capacitación*
- * *Tener capacidad de pago*
- * *Tener capacidad física y mental para obligarse.”*

Para el seguimiento y evaluación al operador del proyecto:

- * *“Informes estadísticos mensuales en medios físicos y electrónicos de la gestión, financiera y de resultados con la población beneficiada.*
- * *Base de datos mensual de las personas beneficiarias del convenio con información de cada persona*
- * *Informe mensual de supervisión formato específico*
- * *Informe mensual de los ingresos y egresos que afectan los recursos entregados por la Secretaría de Desarrollo Económico*
- * *Informe semestral, cuantitativo y cualitativo de los avances y resultados de las iniciativas de autoocupación, emprendimiento y fortalecimiento microempresarial.*
- * *Informe final que documente la experiencia y evalúe los resultados e impacto del convenio”⁴²*

De cara a las políticas establecidas en el actual Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” la administración distrital tiene previsto:

- * *“Fortalecer los procesos de organización de los desplazados”*
- * *“consolidar los sistemas productivos en los territorios que habitan”*
- * *“Establecer circuitos económicos que permitan establecer y fortalecer la economía popular”.*
- * *“Adelantar acompañamiento psicosocial a los beneficiarios”*

Siendo estos los ejes de trabajo; las metas de impacto asumidas por la Administración en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” en este periodo son atender 40.000 familias víctimas del conflicto bajo el modelo de atención y reparación integral, en complementariedad con el programa familias en acción del

⁴² Respuesta Cuestionario sobre informe sectorial de atención de la población en situación de desplazamiento en el Distrito Capital, Ref 2012ER4968 paginas 2 y 5.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Gobierno Nacional, lo cual incluye la construcción de un plan distrital de atención a la víctimas del conflicto armado.⁴³

Como referente y contexto comparativo sobre la aplicación de la política de desplazados en el distrito capital, se presenta un resumen de las *“Limitaciones de carácter estructural a la Ley de víctimas 1448 de 2011”*, todas ellas señaladas de manera reiterativa por la Corte Constitucional, toda vez que la alta Consejería Presidencial para las Víctimas así como el conjunto de los entes de control nacionales adelantaron una evaluación de la aplicación de estas normas y entre ellas identifica, las siguientes barreras estructurales:

- “a) Las debilidades en términos de la coordinación institucional entre las entidades nacionales, y entre estas y los entes territoriales, y también entre las entidades territoriales.*
- b) La falta de claridad sobre las metas concretas de la política, sobre el cronograma de implementación de los programas, planes y proyectos, sobre las prioridades de la política, y sobre las responsabilidades y competencias de las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención.*
- c) La existencia de debilidades fiscales y administrativas tanto a nivel nacional pero sobre todo a nivel de los entes territoriales para implementar la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.*
- d) Las debilidades en términos de registro y de sistemas de información.*
- e) La falta de claridad sobre las necesidades de recursos financieros para cumplir los objetivos de la ley 1448 de 2011.*
- f) La no existencia de un diagnóstico adecuado sobre los obstáculos que limitan la capacidad institucional y de gestión de las instituciones que conforman el sistema nacional de atención, y la manera de superarlos y,*
- g) La falta de claridad sobre el impacto de los cambios institucionales y de los cambios de enfoque de la política en términos del goce efectivo de los derechos de las víctimas.”⁴⁴*

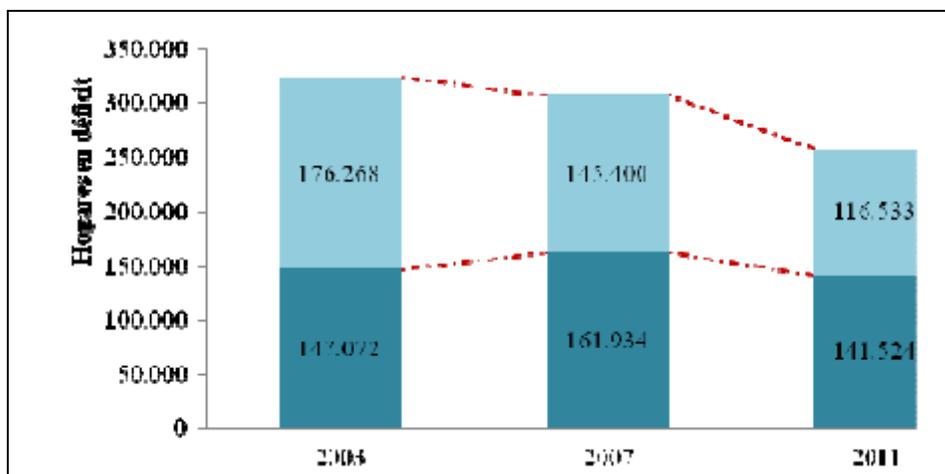
2.5. SECTOR HÁBITAT

Entre 2007 y 2011 el número de hogares en déficit de vivienda se redujo en un 16%, pasando de 307.331 a 258.057. Lo anterior, implica que la proporción de hogares en déficit de vivienda pasó de 15,5% en 2007 a 11,8% en 2011, como se observa en el siguiente gráfico, el número de hogares en déficit cuantitativo se redujo en 20% mientras que el cualitativo en 13%.

⁴³ Plan de Desarrollo Bogotá Humana paginas 297, -299.

⁴⁴ Primer Informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control a la Ley 1448 de 2011 de víctimas y restitución de tierras 2012. Pág. 8.

**GRAFICA 9
DISMINUCIÓN DEL DÉFICIT DE VIVIENDA**



Fuente: DANE-SDP, ECV 2003, ECV-B 2007 y Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011.

La problemática de vivienda de los hogares en situación de desplazamiento es uno de los aspectos más críticos de la situación de este grupo poblacional y es uno de los derechos que difícilmente se ha logrado restituir, teniendo en cuenta los datos presentados a nivel nacional, que indica que solo un 4,7% de hogares en esta situación ha logrado hacer efectivo su subsidio para adquisición de vivienda en todo el país.

Según el Registro Único de Población en Situación de Desplazamiento, a diciembre de 2007, 49.149 familias se encontraban registradas en Bogotá, situación que requiere una especial atención por parte de la administración distrital; 71% de dicha población vive en arriendo y el 24% comparten viviendas, el 45% de las familias viven en condiciones de hacinamiento críticas.

El Subsidio Distrital de Vivienda - SDV para población en condición de desplazamiento, es complementario al Subsidio Nacional Familiar de Vivienda - SFV45, lo que logra el cierre financiero para que esta población adquiera su vivienda; siempre y cuando la vivienda no supere los 70 SMMLV equivalentes a \$39.669.00046, el valor asignado en subsidio para esta modalidad es de 25 SMMLV, en pesos \$14.167.500.

⁴⁵ El Subsidio Familiar de Vivienda SFV del sector Nacional, es un aporte estatal en dinero o especie (terreno), otorgado por única vez al beneficiario, con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución. (Pagina web: Bogogta .gov.co).

⁴⁶ Salario mínimo mensual legal vigente para la vigencia 2012. SMMLV, Pagina web Secretaría Distrital de Hábitat SDHT.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El Sector Hábitat en el período 2008-2012, participó en la atención de las familias en desplazamiento con la meta de “ofrecer solución de vivienda a 4.000 familias desplazadas”. Para esta meta se estructuró el proyecto de inversión 644 “Soluciones de vivienda para población en situación de desplazamiento”.

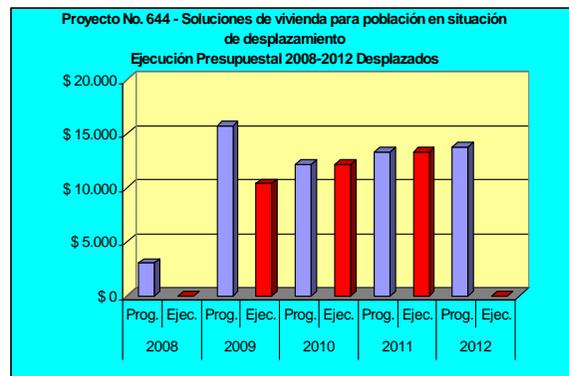
El proyecto estuvo enmarcado en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva” en el programa “Derecho a un techo”. Tiene como objetivo “diseñar y poner en marcha un esquema de subsidios para ofrecer soluciones de vivienda de interés social y prioritario y contribuir a la restitución del derecho a una vivienda digna de la población en situación de desplazamiento que habita en Bogotá”.

Para este proyecto la Secretaría del Hábitat programó para el periodo 2008 - 2012 la suma de \$58.094 millones y ejecutó \$35,904 millones el 61,80%.

**GRAFICA 10
SOLUCIONES DE VIVIENDA PARA DESPLAZADOS
2008- 2012 ACUMULADO**



**GRAFICA 11
SOLUCIONES DE VIVIENDA PARA
DESPLAZADOS –POR AÑOS-**



Fuente: Informe SEGPLAN. Estadísticas fiscales Contraloría de Bogotá D.C.

No obstante este mediano nivel de ejecución presupuestal expresa algo diferente si se compara contra el nivel de giros, como se muestra en la siguiente gráfica:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**GRAFICA 12
SOLUCIONES DE VIVIENDA PARA DESPLAZADOS
GIROS 2008- 2012**



Fuente: Estadísticas fiscales Contraloría de Bogotá D.C.

La Dirección de Economía y Finanzas de la Contraloría de Bogotá, observando el pobre desempeño del proyecto en cuanto a los giros, incluyó este proyecto dentro de los lineamientos para ser auditado en la vigencia 2012 dentro del Plan de Auditoría Fiscal PAD. Una vez adelantada la auditoría en el primer semestre de 2012 se observó a la SDHT lo siguiente: *“La ejecución presupuestal no cumplió con ser un instrumento de planeación y programación financiera porque, a lo largo del periodo, los giros son muy bajos persistiendo los altos niveles de compromisos al final de cada vigencia, lo que significa que la administración no cumple en forma eficiente, eficaz y oportuna las metas contenidas en el Plan de Desarrollo, al menos en el corto plazo.*

*No se dio cumplimiento a lo establecido en el parágrafo del artículo 8° de la ley 819 de 2003; que busca extinguir las reservas presupuestales, en el 2011 tampoco se logro el cumplimiento de la Circular DDP-014 de 2011, expedida por la Secretaria de Hacienda Distrital.*⁴⁷

El cumplimiento de metas en el reporte del seguimiento a la inversión⁴⁸ de la Administración muestra que a mayo 30 de 2012:

⁴⁷ Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Regular. Secretaria Distrital del Hábitat-SDHT Periodo Auditado 2011. Contraloría de Bogotá D.C.

⁴⁸ Segplan con corte a septiembre de 2011. Secretaria Distrital de Planeación

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Se han ofrecido 1,086 viviendas.
- Se han asignado 3.009 subsidios, 75,23% de la meta del plan.

GRAFICA 13 FAMILIAS ATENDIDAS POR META 2008- 2012 **GRAFICA 14 FAMILIAS ATENDIDAS 2008-2012 (Anual)**



Fuente: Informe SEGPLAN.

La Secretaría Distrital de Hábitat explica que los recursos son insuficientes para la demanda de subsidios de esta población y hay falta de corresponsabilidad de los hogares para conseguir su vivienda ya que cuentan con el 100% de los recursos y pueden adquirir su vivienda en cualquier parte del país.

Una vez adelantada la auditoría en el primer semestre de 2012 se observó a la SDHT *“que la oferta de vivienda nueva VIS y VIP en Bogotá, no ha sido suficiente para atender la demanda presentada por la población beneficiada de los mismos.”*⁴⁹

Como logro adicional se tiene la aprobación del Acuerdo 468 de 2011 el cual faculta al señor Alcalde a autorizar que los hogares en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia, puedan aplicar el subsidio asignado para relocalización o retorno; en el periodo de análisis se desembolsaron 83 subsidios para fuera de Bogotá⁵⁰.

Los cambios en la calidad de vida de las familias en situación de desplazamientos son los siguientes:

- La condición de habitabilidad de los hogares en su vivienda actual respecto de la anterior mejoró en términos de la disponibilidad de espacios para su

⁴⁹

Ibidem.

⁵⁰

En respuesta de la Secretaría Distrital de Hábitat, 26 de octubre de 2012. No 2-2012-67746

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

uso. Mientras actualmente los hogares disponen de 3,3 cuartos en promedio en su vivienda, anteriormente disponían de 2,7. Lo anterior, suponiendo la misma composición de hogares, reflejaba una situación de hacinamiento en el 2,3 % de los mismos contra 1,5% en la actualidad.

- En cuanto a las condiciones económicas para aquellos hogares que adquirieron una vivienda con el SDV, la posibilidad de un negocio en la misma se incrementó en 5 puntos porcentuales, pasando de 8,4% a 13% de los hogares, o que les genera en promedio ingresos de \$377.000 mensuales⁵¹.

En atención al Decreto 4.800 de 2011, el Gobierno Distrital dentro de la política de vivienda contempla que en los proyectos gestionados por el Distrito o a los que se asigne subsidios distritales el 57% de las viviendas se dirijan a la población víctima, es así como se contempla que de las 70.000 viviendas de intereses prioritario que gestionará la Administración, 40.000 se destinen a esta población, dentro de programa “Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas”⁵².

Con respecto a la participación nacional en la atención a esta población, se tiene el aporte de Subsidios Familiares de Vivienda que otorga la Nación, los subsidios nacionales a través de Fonvivienda han sido mayores sin el complemento Distrital.

De acuerdo a las convocatorias que realizó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de las resoluciones 432 y 531 del 2011 para la promoción de la oferta de proyectos para población desplazada, se viene desarrollando el proyecto Poblar de Santa Marta para 864 hogares que ya tiene subsidio nacional asignado y de los cuales 811 ya tienen el subsidio complementario del Distrito.

Por otra parte, en cumplimiento del artículo 5 de la Ley 1537 de 2012 y las Resoluciones 502 y 604 de 2012 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se asignó a Bogotá un cupo de 8.110 subsidios familiares de vivienda en especie del presupuesto general de la Nación asignados a Fonvivienda.

La producción de suelo y la participación en la producción de viviendas depende de los recursos que asigne la Secretaría de Hacienda Distrital - SHD, año a año a la Secretaría Distrital del Hábitat - SDH, ya que estos recursos han sido clasificados en el Plan de Desarrollo como recursos por gestionar, de acuerdo con la siguiente información suministrada por la SHD.

⁵¹ Ibídem.

⁵² Ibídem.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 19
FUENTES DE FINANCIACION PARA VIVIENDA DE DESPLAZADOS
OCTUBRE 2012**

No.	Fuente	Recursos millones de \$
1.	Transferencias de la Nación con subsidios de vivienda	800.000
2.	Modernización del sistema tributario	400.000
3.	Alianzas público – privada	1.600.000
4.	Recursos propios	127.000
	Total	2.927.000

Fuente: Secretaría Distrital de Hábitat SDHT

La Secretaria Distrital de Hábitat ha planteado a la SHD y a las instancias de decisión de los asuntos presupuestales dentro de la administración distrital la necesidad de asignar recursos ciertos dentro de los presupuestos anuales⁵³.

⁵³ Ibidem.

CAPITULO 3. ENCUESTA APLICADA A POBLACION EN CONDICION DE DESPLAZADOS

El 8 de noviembre de 2011 se aplicó una encuesta a 143 personas que manifiestan encontrarse en Bogotá en situación de desplazamiento con el objetivo de evaluar el tipo y calidad de servicios de atención que recibieron a su llegada a la ciudad. Los resultados son los siguientes:

3.1. CARACTERÍSTICAS POBLACIONALES GENERALES

El 59% de las personas encuestadas son mujeres y 41% hombres, encontrándose mas de la mitad en el rango de 30 a 50 años. Un grupo significativo manifiesta contar con educación secundaria y el 3% con estudios a nivel profesional.

Al indagar sobre la fecha de llegada a la ciudad se evidencia que un alto porcentaje lo ha hecho en los últimos 4 años, procedentes principalmente del Departamento del Tolima, Meta y Cundinamarca, atribuible específicamente a amenazas y dificultades por estar ubicados en zonas de conflicto.

El desplazado llega generalmente con un grupo familiar integrado por 3 personas. El 12% del total son indígenas y 14% presenta, alguna condición de discapacidad, estos últimos especifican mayoritariamente recibir un subsidio del gobierno.

Las razones que exponen para llegar a Bogotá como lugar para establecerse es la de concebir la ciudad como la mejor opción o alternativa de oportunidades en el país, el 44% de los encuestados así lo ratificaron, mientras que un 41% lo hicieron por contar con familia o amigos en la capital.

3.2. SERVICIOS

El 77% de los encuestados manifestó haber recibido atención a su llegada a Bogotá y 71% en las UAO (Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada), además de otros lugares como Acción Social, la Procuraduría, ONGs internacionales y nacionales.

Dentro de una gama de posibles ayudas que involucran los servicios que puede prestar el Distrito a esta población, se indagó sobre su reconocimiento, calificación y tiempo en recibirlos, al respecto se debe destacar:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Las ayudas identificadas por los encuestados más reconocidas son la atención en salud, bono alimentario, mercado o alimentos, cupo en colegios e inclusión en un proyecto productivo.

El bono alimentario y el mercado o alimentos son las ayudas inmediatas que son ofrecidas junto con el albergue una vez se ha reconocido la calidad de desplazado, las cuales son todas calificadas exitosamente por los beneficiarios.

La atención en salud como primer servicio recibido permitiría inferir la vulnerabilidad en esta situación que guardan quienes llegan a la ciudad, asistencia que califican con mayor severidad dado que el 32% de los beneficiarios la estiman regular.

El cupo en el colegio es junto con el cupo en la universidad los servicios que reciben las mejores calificaciones, la cual comparten con la atención psicológica y la ayuda prestada para el trámite de los documentos de identificación.

Las ayudas orientadas a facilitar el plan retorno y recuperar las propiedades son las que menos han recibido además de contar con las calificaciones más deficientes.

En términos generales no se evidencia una mayor preferencia por algún servicio los cuales son valorados en virtud de las necesidades inmediatas de los desplazados además de ser calificados en términos satisfactorios con algunas excepciones.

**CUADRO 20
TIPO Y CALIFICACIÓN DE SERVICIOS AL DESPLAZADO EN BOGOTÁ**

CRITERIO	Ayuda		Calificación					
			Bueno		Regular		Malo	
Atención en salud	76	15,4%	39	53%	23	32%	11	15%
Bono alimentario	72	14,6%	54	78%	9	13%	6	9%
Mercado o alimentos	60	12,2%	36	62%	17	29%	5	9%
Cupo en colegio	53	10,8%	46	90%	4	8%	1	2%
Inclusión en un proyecto productivo	48	9,7%	27	57%	13	28%	7	15%
Subsidio de vivienda	25	5,1%	17	68%	5	20%	3	12%
Cupo en jardín infantil	25	5,1%	19	76%	5	20%	1	4%
Cupo en comedor comunitario	23	4,7%	14	61%	6	26%	3	13%
Atención en albergue u hogar de paso	22	4,5%	17	77%	3	14%	2	9%
Atención psicológica o psicosocial	20	4,1%	18	90%	1	5%	1	5%
Ayuda en documentos de identificación	19	3,9%	16	84%	1	5%	2	11%
Vestuario	19	3,9%	14	78%	4	22%	0	0%

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CRITERIO	Ayuda		Calificación					
			Bueno		Regular		Malo	
Otro	19	3,9%	16	84%	1	5%	2	11%
Orientación al plan retorno	9	1,8%	5	63%	3	38%	0	0%
Ayuda en recuperación de propiedades	2	0,4%	0	0%	0	0%	2	100%
Cupo en la universidad	1	0,2%	1	100%	0	0%	0	0%
PROMEDIO				70%		17%		13%

Fuente: Cálculos de la Dirección de Economía y Finanzas

En materia de la celeridad con la cual son ofrecidas estas ayudas se encuentra que en general estas toman más de un mes en ser efectivas ya que en promedio 58% así lo manifestaron, mientras que un 6% afirman haberlas recibido en una semana y 19% en el lapso de un mes.

Como es entendible hay servicios que requieren de un procedimiento complejo dado que dependen no solo de la atención directa de las entidades distritales sino también de otras instancias, haciendo mas demorada la atención. Casos como los servicios mas utilizados en salud, bonos alimentarios y mercados son recibidos generalmente en periodos de un mes o dos, hecho que se constituye en motivo de atención dada las necesidades apremiantes que estas representan a la población vulnerable que lo requieren.

Los cupos escolares están tomando mas de un mes lo cual puede ser entendible dada la dinámica con la cual funciona el sector educativo y el proceso de estabilización de los alumnos por lugar de residencia y grado.

Servicios como la atención en albergue, sicológica y cupo en comedor comunitario se ofrecen de manera inmediata dada la disponibilidad de la infraestructura del distrito en estos servicios.

**CUADRO 21
TIEMPO DE ATENCIÓN DE SERVICIOS AL DESPLAZADO EN BOGOTÁ**

CRITERIO	Tiempo							
	1 a 3 días		Una semana		Un mes		Más de un mes	
Ayuda en recuperación de propiedades	0	0%	0	0%	0	0%	2	100%
Cupo en la universidad	0	0%	0	0%	0	0%	1	100%
Inclusión en un proyecto productivo	3	7%	1	2%	7	16%	34	76%
Orientación al plan retorno	2	25%	0	0%	0	0%	6	75%
Subsidio de vivienda	0	0%	1	4%	6	25%	17	71%
Cupo en jardín infantil	4	17%	1	4%	2	9%	16	70%
Otro	0	0%	1	6%	5	28%	12	67%
Cupo en colegio	6	12%	7	14%	8	16%	29	58%

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CRITERIO	Tiempo							
	1 a 3 días		Una semana		Un mes		Más de un mes	
Cupo en comedor comunitario	8	36%	0	0%	2	9%	12	55%
Atención en salud	12	17%	10	14%	13	19%	35	50%
Bono alimentario	11	16%	8	12%	19	28%	29	43%
Ayuda en documentos de identificación	6	32%	4	21%	1	5%	8	42%
Mercado o alimentos	7	13%	6	11%	20	36%	23	41%
Atención psicológica o psicosocial	8	44%	1	6%	3	17%	6	33%
Vestuario	1	6%	0	0%	12	71%	4	24%
Atención en albergue u hogar de paso	11	52%	2	10%	4	19%	4	19%
PROMEDIO		17%		6%		19%		58%

Fuente: Cálculos de la Dirección de Economía y Finanzas

3.3. SITUACIÓN ACTUAL

El 31% de los encuestados están viviendo en la localidad de Ciudad Bolívar, otro porcentaje se concentra en Suba, Bosa, Kennedy y San Cristóbal, que son todas zonas delimitantes de la ciudad. El 70% manifiestan vivir en arriendo o alquiler con acceso a todos los servicios públicos básicos.

Resulta preocupante que el 38% de los encuestados están trabajando dadas las necesidades propias que obliga atender grupos familiares a los cuales pertenecen conformados en promedio de 3 a 5 personas.

Finalmente se observa que el 80% no quiere regresar a su lugar de origen. El 57% considera la ciudad como un lugar apto para permanecer.

4. CONCLUSIONES

La responsabilidad del gobierno distrital de brindar ayuda complementaria y temporal a la población desplazada, ha superado la capacidad institucional y desbordado los límites del gobierno local; sin embargo, pese a las limitaciones presupuestales, las entidades distritales han realizado un gran esfuerzo para incorporar de manera integral a sus programas de atención a la población en comento. No obstante, sus esfuerzos se han concentrado de manera prioritaria en la asistencia humanitaria de emergencia, en menor medida en la estabilización socioeconómica y en la provisión de soluciones sostenibles, que posibiliten su retorno o la inclusión a la ciudad.

A pesar del carácter formalmente integral de la política de atención a víctimas, existe un fraccionamiento entre la etapa de Asistencia Humanitaria de Emergencia y la de Restablecimiento, donde, la débil capacidad técnica para la operativización de la política incide de manera determinante. Esta debilidad se materializa en las deficiencias inherentes a los procesos de implementación de la política relacionados con:

-La red de información existente no es transversal con las demás entidades que atienden en otros frentes a la población en situación de desplazamiento, no permite consolidar las acciones del Distrito de manera individual y por familia, conocer cuál es la población a atender, dónde se encuentra y qué atenciones se le han brindado, no reporta información confiable dado que presenta deficiencias desde el momento de captura de la misma y adolece de los mecanismos de seguimiento y control adecuados, dificultando el seguimiento a los recursos invertidos, a la efectividad de las acciones implementadas y su efecto en términos de restablecimiento de derechos de la población atendida.

-La no identificación de población desplazada específica en todos los sectores dificulta para efectuar las acciones requeridas para su atención y seguimiento.

- El desconocimiento de la normatividad vigente y de los procesos ya establecidos en la ruta de atención, por parte en algunos casos de la población desplazada y en otros de los funcionarios de las diferentes entidades que intervienen en el proceso de identificación, afiliación y atención de la población desplazada, situación que dificulta el acceso oportuno de esta población a los servicios ofertados por el estado en aras de generar acciones integrales, diferenciales y reparadoras que redunden en reestablecimiento efectivo de derechos.

- Se presentan bajos resultados en lo relativo a la estrategia de empleo e ingreso y estabilización socioeconómica, no hay garantía de alternativas de soluciones

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

económicas reales, estables y de largo plazo que les permitan sentirse útiles y productivos y posibiliten la reorientación de sus proyectos de vida. Esta situación puede generar que las familias desplazadas caigan de nuevo en situación de desatención que puede llegar a ser peor que la que precedía a la atención de emergencia y pone en riesgo el esfuerzo inicial de la política y aboca a la población desplazada a recibir sólo ayudas asistenciales y mediáticas sin lograr una solución integral.

- La gran inestabilidad y movilidad de esta población no permite por la misma naturaleza del sistema, que la información se mantenga actualizada de manera oportuna.

- No hay una autoevaluación institucional sobre el ejercicio que conjuntamente llevan a cabo las entidades del Distrito a partir de la cual se generen estudios sobre la situación real de la intervención institucional (bondades y falencias), sobre el desarrollo y los efectos sociales de la inversión que realiza el Distrito Capital, sobre los cambios en la calidad de vida de los beneficiarios de los servicios producto de programas, proyectos y acciones implementados con esta población.

Es necesario resaltar que en la ciudad actúan muchas personas y estamentos en la atención a la población desplazada: el gobierno nacional, el gobierno distrital, organizaciones eclesásticas, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, organizaciones de la población desplazada. Pero los resultados de las intervenciones realizadas por todos estos actores, adolecen de una debida coordinación, que brinde oportunidades de colaboración y efectividad en el logro de propósitos compartidos relacionados con la atención integral que requiere esta población. Se deben movilizar de manera coordinada y conjunta no sólo los recursos públicos de los diversos niveles del gobierno, sino en general los recursos sociales disponibles en la ciudad.

Entre las principales conclusiones que se obtienen del proceso realizado con las encuestas se tiene:

- Algunos de los encuestados manifestaron tener varios desplazamientos.
- La ayuda humanitaria a pesar de haber sido concebida para otorgarse cada 3 meses, se esta haciendo anualmente.
- Los encuestados no tienen claro a que tienen derecho, situación que puede ser a nuestro criterio por causas como: i) Falta de información, ii) exceso de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

información que no saben o se olvidan como utilizar, iii) ocultan haber recibido ayudas para poder conseguir más.

- Los proyectos productivos en algunos casos llegan hasta la capacitación, pero no han recibido aporte monetario para su montaje.
- Varias personas llevan casi una década en condición de desplazamiento y consideran que el gobierno debe subsidiar todas sus necesidades y no quieren salirse de esta condición asistencialista por parte del estado.

A excepción de la gratuidad como la alimentación, las demás intervenciones que ejecuta el Distrito en atención a la población desplazada, tienen baja cobertura.

En general se han invertido recursos significativos, en la generación de metodologías y planteamiento de estrategias para la atención a población desplazada, que han tomado un tiempo prolongado para su estructuración e implementación, sin embargo los resultados frente al acceso real de los componentes de atención integral a que hace referencia la política pública de prevención, protección y atención integral para las víctimas del desplazamiento forzado son aun incipientes en los términos planteados por la ley, es decir restitución efectiva de derechos. Máxime cuando la ley 1448 de 2011 contempla en su artículo 67 que *“Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando la persona víctima de desplazamiento forzado a través de sus propios medios o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos”*.

Finalmente mientras no exista una política estructural de paz al interior del país, no se podrá cortar de raíz el fenómeno del desplazamiento