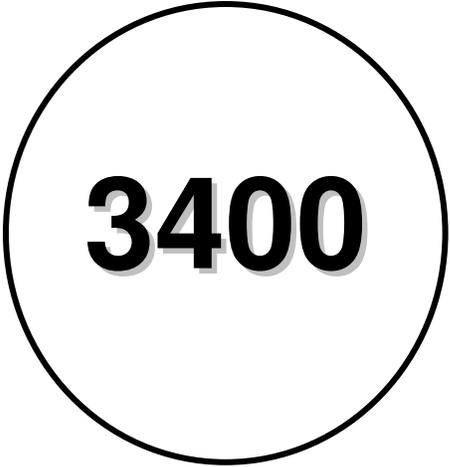


Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3400

**METAS Y PRIORIZACIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTALES PARA ATENDER A
LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN COLOMBIA**

**DNP: DJS-GEGAI, DDS, DDTS, DDE,
DDUPA, DIFP, DDRS, OAJ, DEPP
MHCP: DGPPN**

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 28 de Noviembre de 2005

INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES-, el esfuerzo financiero y las metas de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD – para atender los requerimientos de la población desplazada – PD - en el período 1995 – 2005. Esto incluye, en primer lugar, la puesta en marcha del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada¹ para el 2006. En segundo lugar, el cronograma presupuestal en el cual se señala la distribución de los recursos que se orientarán para atender a la PD durante el período 2007 – 2010, encaminados a atender a la PD a 31 de diciembre de 2004 y a la PD durante el 2005.

I. ANTECEDENTES

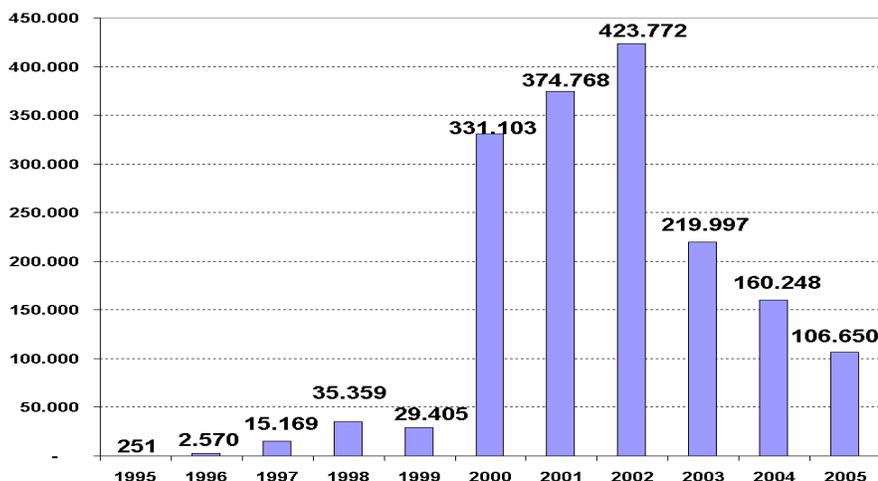
Según los datos suministrados por el Sistema Único de Registro –SUR- de la Acción Social², en el período 1995 – octubre 31 de 2005 existe un acumulado de 1.706.236 personas en situación de desplazamiento por la violencia. El momento más crítico de esta problemática se presentó entre 2000 y 2002. En ese lapso, el desplazamiento creció en promedio 40% anual y afectó a 900 municipios del país. En contraste con la dinámica que se venía presentando, a partir del 2003 el desplazamiento cayó un promedio anual del 41%³ (Gráfica No. 1).

¹ En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 de la Ley 387 de 1997, el 12 de enero de 2005 el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –CNAIPD- aprobó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el cual fue adoptado posteriormente mediante el Decreto 250 de 2005. Entre los objetivos de este plan se incluyen: (i) desarrollar el marco normativo de atención a la Población Desplazada, (ii) integrar las acciones del conjunto de entidades que intervienen en la atención de dicha población y (iii) definir las líneas estratégicas de intervención según las fases de atención.

² El Decreto 2467 de 2005 ordenó la fusión del establecimiento público “Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, - ACCI” al establecimiento público “Red de Solidaridad Social”, y la denominó Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

³ En el año 2003 el desplazamiento disminuyó un 48%, en el año 2004 los casos registrados en el SUR cayeron un 33.43%

Gráfica No. 1
Número de personas desplazadas por la violencia (1999- 2005)⁴



Fuente: Sistema Único de Registro- SUR- RSS.

La disminución del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia durante estos años obedece, fundamentalmente, a los resultados de la política de seguridad democrática. En el período 2002 – 2004 se han presentado los siguientes avances: recuperación por parte de las Fuerzas Militares de los territorios antes controlados por los actores armados ilegales; la presencia de la Policía Nacional en las 1.098 cabeceras municipales; y, en general, una mayor presencia del Estado en todo el territorio. La combinación de estos elementos se ve reflejado en la reducción de los asaltos a poblaciones por parte de grupos al margen de la ley (79%); el descenso en el número de actos terroristas (57%); una tasa actual de homicidios a niveles que no se observaban desde hace dos décadas; la disminución del secuestro (52%) y las masacres (66%), entre otros (Cuadro No.1).

⁴ Las cifras del 2005 están a 31 de octubre del mismo año.

Cuadro No. 1
Comportamiento de los principales indicadores de la violencia
(2000 - 2004)

Variable	2000	2001	2002	2003	2004	Variación 2000-2004	Variación 2002 - 2004
Asalto a poblaciones	182	128	98	48	21	-88,5%	-78,6%
Actos terroristas	1.549	1.170	1.651	1.182	706	-54,4%	-57,2%
Homicidios	26.540	27.840	28.837	22.992	22.171	-16,5%	-23,1%
Secuestro	3.706	3.050	2.986	2.200	1.441	-61,1%	-51,7%
Masacres	236	185	115	74	39	-83,5%	-66,1%

Fuente: Policía Nacional y Fondelibertad

Sin embargo, el desplazamiento afecta hoy en día a la mayor parte del país. De acuerdo con el SUR, de los 976 municipios receptores de población desplazada, 101 concentran el 80% de esta población, mientras que el 20% restante se ubica en Bogotá, Medellín, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar. En relación con el total de la población expulsada los municipios de: Carmen de Bolívar (3.4%), la zona rural de Santa Marta (2.4%), Tierra Alta (1.9%), Buenaventura (1.8%), Valledupar (1.7%), Riosucio – Chocó (1.5%), Cocorná – Antioquia (1.2%) y Samaná – Caldas (1.2%), registran un comportamiento elevado en su calidad de expulsores.

Los datos de Acción Social señalan que de la PD el 49.7% son hombres y el 50.3% son mujeres; el 49.1% corresponde a personas entre 0 y 17 años, el 47.8% se encuentra entre los 18 y los 65 años y el 3.1% restante de la población sobrepasa los 66 años.

Para atender a esta población, el Estado colombiano ha logrado avances concretos⁵. En primer lugar, las normas e instrumentos de política estatal desarrollados para hacer frente a la problemática del desplazamiento se inician con anterioridad a la promulgación de la Ley 387 de 1997 y se constituyen, hoy

⁵ Desde 1995 se han aprobado cuatro documentos CONPES:

- CONPES 2804 de 1995: definió programas para mitigar las causas del desplazamiento a partir del fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras. Además, planteó estrategias para atender integralmente a la PD en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento.
- CONPES 2924 de 1997: creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la PD – SNAIPD – y diseñó un Plan Nacional de Atención Integral para atender a la PD.
- CONPES 3057 de 1999: propuso un plan de acción para mejorar los mecanismos de atención a la PD en las diferentes fases. Igualmente propuso reorganizar y simplificar el marco institucional y fortalecer los sistemas de información sobre desplazamiento.
- CONPES 3115 de 2001: indicó un mecanismo de distribución presupuestal sectorial y recomendó el ajuste de los mecanismos y procedimientos que faciliten el acceso de la PD a los programas e instituciones que hacen parte del SNAIPD.

en día, en un conjunto importante de lineamientos que reconocen los derechos de esta población y que se materializan finalmente en el año 2005 con la aprobación del Plan Nacional de Acción Integral (Decreto 250 de 2005)⁶. Igualmente, se han diseñado estrategias y programas de atención y protección, y se han dado importantes avances en la respuesta a la fase de emergencia, en especial en situaciones de desplazamientos masivos.

Específicamente, entre 2003 y 2004 se atendió a 50 mil hogares con paquetes de asistencia humanitaria. Con el acompañamiento del Gobierno Nacional y, aplicando los procedimientos establecidos en el protocolo para tal efecto, se logró acompañar el retorno 23.945 hogares (102.241 personas). En 2004, como parte de la respuesta institucional de entidades del Gobierno Nacional que hacen parte del SNAIPD, se logró, entre otras acciones: afiliar al régimen subsidiado a 87.771 personas; incorporar al sistema educativo a 133.062 niños; y otorgar 14.598 subsidios de vivienda urbana y 1.753 familias fueron beneficiadas con subsidios de vivienda rural. El SENA capacitó a 14.405 personas, de las cuales 1.076 se capacitaron en Formación Titulada y 13.329 en Formación Complementaria. Para prevenir el desplazamiento y generar arraigo, la Red de Seguridad Alimentaria – RESA- benefició a 1.431.453 campesinos de 29 departamentos. Igualmente, se amplió la apertura de Unidades de Atención y Orientación – UAO- las cuales tienen como propósito fundamental atender de manera oportuna a la población en los sitios de mayor recepción.

En lo que respecta a la vigencia 2005, los principales avances en la atención a esta población son los siguientes: en la fase de atención humanitaria de emergencia Acción Social ha atendido a 37.617 hogares; el ICBF ha beneficiado a través de sus programas regulares a 258.004 personas con la entrega de paquetes alimentarios complementarios; 30.065 personas con programas de atención psicosocial; 31.375 niños con el programa asistencia nutricional al escolar y al adolescente y a 1.280 menores de 5 años con riesgo de desnutrición. En la fase de estabilización socioeconómica se han afiliado al régimen subsidiado

⁶ La Ley 387 de 1997, el Decreto 2569 de 2000 y el Decreto 250 de 2005 definen tres fases para la atención de la PD:

- Fase de prevención y protección: comprende las acciones conjuntas del Estado central, regional, local y la sociedad, destinados a mitigar la vulnerabilidad generada por la violencia armada, evitar la ocurrencia del desplazamiento forzado en el territorio nacional; y garantizar los deberes y derechos de dicha población.
- Fase de atención humanitaria de emergencia: es la atención que el Estado provee a los hogares afectados por el desplazamiento en el momento inmediatamente posterior al evento, en lo relacionado con las necesidades básicas inmediatas en alimentación, alojamiento transitorio, salud, educación, transporte de emergencia y atención psicosocial. El tiempo que la ley determina como emergencia es de tres meses, prorrogables según la persistencia de las condiciones de vulnerabilidad, según lo establecido en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000.
- Estabilización socioeconómica: comprende tres alternativas, retorno al lugar de origen, reubicación definitiva en un lugar diferente a su lugar de origen, o reasentamiento en el sitio de llegada inicial. El Decreto 2569 de 2000, en el Art. 25 precisa como estabilización socioeconómica la situación mediante la cual la población en condición de desplazamiento accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación, a través de sus propios medios o de los programas que para el efecto desarrollen el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

a 100.000 nuevas personas y se han incorporado al sistema educativo a 155.534 niños. En lo relativo a vivienda, se han asignado 2.646 subsidios de vivienda urbana y 401 para vivienda rural. Acción Social ha beneficiado a 20.033 hogares, que optan por el retorno o la reubicación en la zona rural, con proyectos para el autoconsumo básico. En generación de ingresos, se beneficiaron a 522 hogares con el desembolso de créditos para proyectos productivos urbanos. Se adelantaron 6 proyectos productivos con recursos del Fomipyme que beneficiaron a 601 hogares. Igualmente, 1.125 hogares se encuentran adelantando proyectos productivos rurales. El SENA ha capacitado para el trabajo a 27.236 personas y ha realizado orientación ocupacional a 8.284. El INCODER por su parte ha beneficiado a 433 hogares con la adjudicación y adquisición de predios. Por otro lado, como una estrategia de prevención, se han vinculado a 70.642 hogares en riesgo de desplazamiento al proyecto RESA.

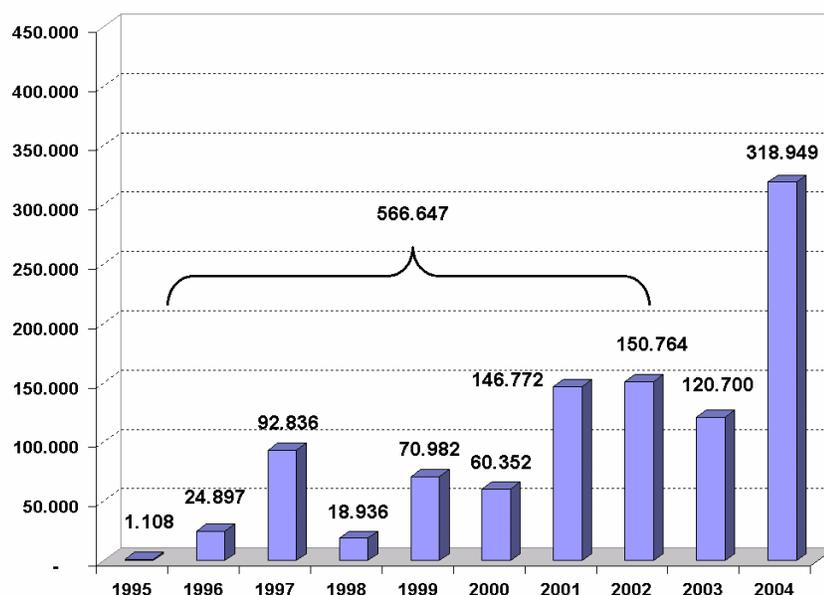
RECURSOS INVERTIDOS POR LAS ENTIDADES SNAIPD (1995 – 2004)

Durante el período 1995-2004, el Estado colombiano, sin contabilizar el aporte de las entidades territoriales, invirtió cerca de **1.3 billones de pesos de 2005**⁷ para el desarrollo de la política de atención integral a la PD. De estos recursos, \$1 billón de pesos fueron aportes de la Nación (95.3% del presupuesto de inversión y 4.7% del presupuesto de funcionamiento) y \$370.201 millones de pesos provinieron de cooperación internacional.

Sin duda alguna, el esfuerzo presupuestal del actual gobierno para atender a la PD es significativamente superior al compromiso que se venía efectuando. Para el período 1995 - 2002, la inversión del orden nacional ascendió a **\$566.647 millones de pesos de 2005**. Entre los años 2003 - 2004 los recursos asignados fueron de **\$439.649 millones**, de los cuales, el 72,5% (\$318.949 millones) fueron apropiados durante el año 2004 (Gráfico No. 2).

⁷ Este estimativo se realizó con la información que suministraron las entidades del CNAIPD y se complementó con cálculos del DNP.

Gráfica No. 2
Recursos invertidos por el gobierno nacional en atención a la PD
(1995 – 2004)

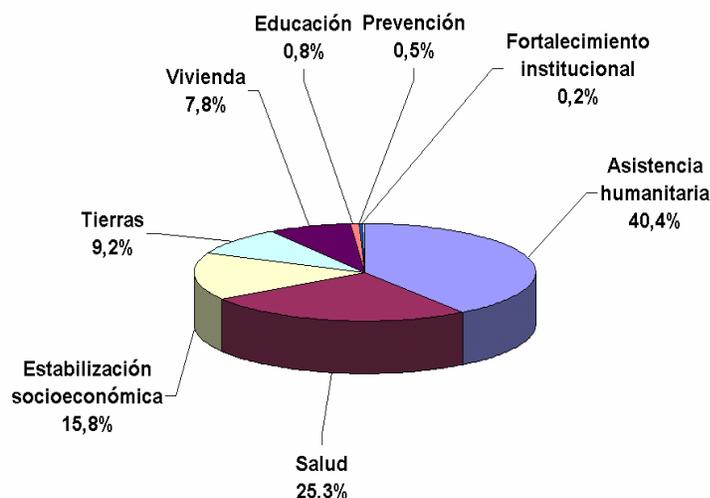


Fuente: Entidades del SNAIPD- Cálculos DNP-DJS-GEGAI

Durante los años 1995-2004, los recursos de la Nación fueron ejecutados principalmente por la anterior Red de Solidaridad Social (28.3%), el Ministerio de la Protección Social (26.2%), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (11.7%) y el INCODER (10.6%). El 23.2% restante corresponde a ejecuciones realizadas por las demás entidades que hacen parte del SNAIPD.

Esta distribución permite establecer que los recursos de las entidades del SNAIPD se han destinado a financiar la fase de asistencia humanitaria de emergencia (40.4%), la fase de estabilización socio-económica (59.4%) y, finalmente, la fase de prevención y fortalecimiento institucional (0.2%) (Gráfico No. 3).

Gráfica No. 3
Distribución Porcentual por Componentes de Atención



Fuente: Entidades del SNAIPD. Cálculos DNP-DJS-GEGAI

No obstante la anterior estimación, es importante anotar que los datos podrían estar subestimados por las siguientes razones:

1. No se cuenta con información precisa sobre los recursos ejecutados por las entidades territoriales para atender a la PD.
2. Algunas de las entidades del SNAIPD no tienen discriminada la información sobre la atención a la PD dentro de sus programas regulares.
3. La escasa sistematización de la información por parte de las entidades del SNAIPD no permite dimensionar plenamente el esfuerzo presupuestal real que se ha realizado hasta el momento.
4. El traslado de competencias, como consecuencia de diversas reestructuraciones del Estado, en algunas ocasiones ha podido retrasar gestiones y afectar la memoria institucional.

Pese a los esfuerzos realizados, la Corte Constitucional, (numeral 6.3 de la Sentencia T-025 de 2004), señala que los principales problemas de la política de atención a la PD están relacionados con la incapacidad institucional para proteger a esta población y la insuficiencia de recursos presupuestales para la implementación de políticas de atención integral⁸.

Reconociendo la magnitud del problema, el gobierno ha identificado los siguientes aspectos como prioritarios para dar una respuesta integral que ayude a la PD a la superación definitiva de su situación:

(i) **Generación de condiciones para el autosostenimiento y la superación de la situación de desplazamiento.** La fase que requiere mayor impulso en la atención a la PD es la estabilización socioeconómica. Deben priorizarse de manera más efectiva los esfuerzos relacionados con el acceso a soluciones de vivienda, acceso a la tierra para la población retornada y reubicada y programas de capacitación ocupacional, permitiendo ampliar sus oportunidades para generar ingresos. Sólo una intervención integral en estos ámbitos permitirá alcanzar las condiciones para la estabilización de la población y el reestablecimiento de sus derechos.

(ii) Coordinación de acciones y estrategias de atención a la PD entre el nivel nacional y el nivel territorial:

(iii) Generación de mayores compromisos presupuestales por parte de los entes territoriales.

(iv) Capacitación de funcionarios encargados de atender a la PD en todos los niveles de Gobierno.

(v) Diseño de instrumentos de recolección y administración de información que permitan una mejor caracterización de la dinámica del desplazamiento forzado.

(vi) Diseño de indicadores para el seguimiento y evaluación de la política pública de atención a la población desplazada.

⁸ La Corte Constitucional señala que aunque a las entidades que componen el SNAIPD y las entidades territoriales se les designan funciones de acuerdo a sus competencias, la normatividad no es precisa acerca de qué debe cumplir cada una de ellas y en muchas ocasiones, las responsabilidades se encuentran duplicadas. Además, la Corte precisa (numeral 6.3.2) que el gobierno central ha destinado recursos financieros inferiores a las necesidades de la política y muchas de las entidades territoriales no han destinado recursos propios para atender los distintos programas, a pesar de que los Documentos CONPES determinaron un volumen de recursos necesarios para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento.

II. JUSTIFICACIÓN

Este documento de identificación de metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la PD, está inscrito en el marco de dos procesos complementarios y simultáneos:

A. Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional

El 22 de enero de 2004, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T – 025, declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional en la situación de la población desplazada y, para superarlo, ordenó al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD-:

- Precisar la situación actual de la PD inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente.
- Fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados.
- Definir el porcentaje de participación en la apropiación de los recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional.
- Indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y
- Prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales recursos sean compensados con otros medios de financiación.

Además de lo anterior, otros de los aspectos fundamentales que señala la Sentencia T-025 hacen referencia a la necesidad urgente de que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada realice los esfuerzos necesarios para asegurar la meta presupuestal de las instituciones del SNAIPD y adopte un programa de acción encaminado a superar las carencias en la capacidad institucional⁹.

⁹ En esa medida, la Corte hace un llamado para (i) fijar indicadores y metas específicas que permitan detectar si los fines de las políticas se han cumplido; (ii) señalar el nivel necesario de apropiaciones para el cumplimiento de los fines propuestos; (iii) diseñar instrumentos de evaluación de la política; y (iv) actualizar el Plan Nacional de Atención Integral para la PD ya que el anterior había sido adoptado en diciembre de 1998 mediante el Decreto 173 de ese año.

De la misma forma, la Corte Constitucional exige que en el marco del CNAIPD, las autoridades nacionales y territoriales responsables adopten a la mayor brevedad posible los correctivos que sean necesarios para que el estado de cosas inconstitucional sea remediado.

Por otro lado, y complementario a lo anterior, la Corte Constitucional a través del Auto 176 de 2005 ordenó la elaboración de un cronograma mediante el cual las entidades del SNAIPD señalen a qué ritmo y mediante qué mecanismos se destinarán los recursos para la implementación de la política pública de atención a la PD encaminada a superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. El monto de los recursos necesarios y las características de la implementación debe coincidir con la estimación efectuada por el DNP.

B. Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

El Gobierno Nacional enunció las estrategias para la atención del desplazamiento forzado por la violencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario”.¹⁰ En desarrollo de éste, mediante el Decreto 250 de febrero de 2005, se aprobó el Plan Nacional para la Atención Integral a la PD, el cual incluye los objetivos de política, las estrategias y actividades que el Estado colombiano desarrollará para prevenir el desplazamiento forzado por la violencia y para atender integralmente a la PD.

Este documento Conpes desarrolla el Plan con la definición de metas e indicadores, así como con la programación de los recursos presupuestales que las entidades que hacen parte del SNAIPD orientarán para la vigencia fiscal 2006, y un cronograma indicativo para el período 2007 – 2010.

III. DIMENSIÓN DEL ESFUERZO PRESUPUESTAL REQUERIDO PARA ATENDER A LA POBLACIÓN DESPLAZADA A DICIEMBRE DE 2004

La orden impartida por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 solicita al CNAIPD: *“Fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados”*. En el Auto del 27 de

¹⁰ El Plan Nacional de Desarrollo, en su política de protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, contempla entre sus objetivos la atención y prevención del desplazamiento forzoso con énfasis en cuatro componentes básicos: i) prevención y protección, ii) atención de la emergencia, iii) generación de condiciones para el restablecimiento, y iv) fortalecimiento del sistema nacional de atención integral.

abril de 2004 y el Auto 176 de septiembre de 2005, la Corte consideró que la estimación presupuestal podía “*ser ajustada a medida que se obtenga información más precisa o evolucione la realidad del problema del desplazamiento, ya sea para aumentar dicha estimación o para disminuirla*”, y que “*el estimativo calculado habrá de ser actualizado, de forma tal que se incluyan periódicamente las personas desplazadas registradas para cada vigencia*”. Dando alcance a este mandato, el DNP realizó un ejercicio técnico con el propósito de calcular los recursos presupuestales necesarios para atender a la PD por la violencia entre 1995 y diciembre de 2004.

La estimación presupuestal se basó en los siguientes aspectos:

- a) La normatividad existente en materia de atención a la PD.
- b) Los requisitos establecidos en la Sentencia T- 025 de 2004 de la Corte Constitucional¹¹.
- c) La información suministrada por Acción Social a través del ejercicio de caracterización de la población desplazada individualmente inscrita en el SUR y actualizada a octubre de 2004.
- d) Los datos entregados por las entidades responsables de la ejecución de la política relacionados con los costos reales de los componentes de atención.

El DNP estimó que para restituir el mínimo de protección de los derechos de la población inscrita en el SUR a **diciembre de 2004**, el Estado deberá realizar un esfuerzo presupuestal, adicional a lo ya invertido, de aproximadamente **\$4.7 billones de pesos de 2005**¹². (Anexo No. 1)

Como se verá mas adelante, el DNP calculó que el costo de atención de la población que se ha desplazado durante el **2005**, es de aproximadamente **\$413.650 millones de pesos**.

¹¹ El apartado 9 de la Sentencia T-025 de 2004 establece los mínimos de protección de los derechos de la PD: (i) derecho a la vida, (ii) derecho a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral, (iii) derecho a la familia y a la unidad familiar, (iv) derecho a la subsistencia mínima, (v) derecho a la salud, (vi) derecho a la protección, (vii) derecho a la educación, (viii) provisión de apoyo para el autosostenimiento y (ix) derecho al retorno y al restablecimiento.

¹² Con los recursos invertidos desde 1995, aproximadamente \$1.3 billones, el Estado atendió las necesidades de la PD. Sin embargo, a diciembre de 2004 y teniendo en cuenta los datos suministrados por la RSS, a un 1.593.202 personas desplazadas no se les había restituido el total de sus derechos, de acuerdo a lo consagrado en la Ley 387 de 1997. Para atender este rezago de aproximadamente 354.556 hogares, es necesario que el Estado realice el esfuerzo mencionado.

IV. RESPUESTA DEL NIVEL CENTRAL, VIGENCIAS 2005 – 2006

Las entidades del SNAIPD asignarán durante la vigencia 2005, **\$519.071 millones de pesos** para atender a la PD. De estos recursos \$482.876 millones de pesos se destinarán por inversión (Anexo No. 2). El presupuesto se encuentra distribuido de la siguiente manera:

Cuadro No. 2
Presupuesto programado para atender a PD entidades SNAIPD
2005

Millones de pesos de 2005

Entidad	Inversión	Funcionamiento	Cooperación Internacional	Total
Acción Social	216.400		500	216.900
Ministerio de la Protección Social*	99.967			99.967
Ministerio de Educación Nacional**	88.848		11.656	100.504
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	27.044		16.169	43.213
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (vivienda urbana)	20.000			20.000
Defensoría del Pueblo			4.069	4.069
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	9.850			9.850
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (vivienda rural)	2.281			2.281
Incoder (tierras)	5.760			5.760
Registraduría Nacional del Estado Civil		2.047	778	2.825
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Fomipyme	2.000			2.000
Ministerio del Interior y de Justicia	290	46	698	1.034
Ministerio de Defensa Nacional		232		232
Fondo Nacional de Regalías	10.436			10.436
Total	482.876	2.325	33.870	519.071

* Incluye la sostenibilidad de la población desplazada afiliada al régimen subsidiado en el 2004, más la ampliación de 2005. La población pobre no afiliada accede a los servicios de salud por subsidios de oferta, para lo cual el SGP asignó \$1,3 billones en el 2005. En términos per cápita, la asignación promedio departamental en esta misma vigencia fue de \$55.552, de lo cual puede decirse que los desplazados no afiliados acceden a la asistencia en salud por dos caminos: (i) los servicios vía oferta y, (ii) la asignación de los recursos para las entidades territoriales que equivale aproximadamente a \$41.586 millones para este grupo de población.

** En el caso de los servicios de educación para la población desplazada, adicional a los recursos destinados por el MEN, se estima que en el año 2005 se destinarán recursos asignados a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones por un monto de \$119.268 millones.

Fuente: entidades del SNAIPD. Cálculos DNP-DJS-GEGAI

Para la vigencia 2006, las entidades del SNAIPD han programado en sus presupuestos **\$847.620 millones** para atender a la PD de estos recursos \$820.677 millones de pesos se destinarán por inversión (Anexo No.3). El presupuesto se encuentra distribuido de la siguiente manera:

Cuadro No. 3
Presupuesto programado para atender a PD entidades SNAIPD
2006

Millones de pesos de 2005

Entidad	Inversión	Funcionamiento	Cooperación Internacional	Total
Acción Social	309.264		500	309.764
Ministerio de Educación Nacional*	170.000		6.000	176.000
Ministerio de la Protección Social**	152.000			152.000
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	38.262		16.897	55.159
Defensoría del Pueblo	720		828	1.548
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (vivienda urbana)	20.800			20.800
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	56.139			56.139
Incoder (tierras)***	43.150			43.150
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (vivienda rural)	11.550			11.550
Registraduría Nacional del Estado Civil	1.500	1.629	705	3.834
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Fomipyme	5.000			5.000
Ministerio del Interior y de Justicia	308	49		357
Ministerio de Defensa Nacional		335		335
Artesanías de Colombia S.A.	475			475
DNP - Gestión General	208			208
Presidencia - Gestión General	240			240
Fondo Nacional de Regalías	11.062			11.062
Total	820.677	2.013	24.930	847.620

* En el caso de los servicios de educación para la población desplazada, adicional a los recursos destinados por el MEN, se estima que en el año 2006 se destinarán recursos asignados a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones por un monto de \$120.472 millones.

** Incluye la sostenibilidad de la población desplazada afiliada al régimen subsidiado 2004, más la ampliación de 2005 y la programada para el 2006. La población pobre no afiliada accede a los servicios de salud por subsidios de oferta, para lo cual el SGP asignará como mínimo \$1,3 billones en el 2006.

*** De estos recursos, \$2.800 millones de pesos son para proyectos productivos.

Fuente: entidades del SNAIPD. Cálculos DNP-DJS-GEGAI

Para las vigencias 2005 y 2006 las entidades del SNAIPD destinaron recursos de inversión por un total de \$1.3 billones de pesos. Monto que equivale al total de los recursos invertidos por el Estado en el período 1995 – 2004.

V. ESTIMACIÓN DEL ESFUERZO PRESUPUESTAL Y ESTABLECIMIENTO DEL APORTE DEL NIVEL CENTRAL Y ENTIDADES TERRITORIALES

De acuerdo con la estimación realizada por el DNP acerca del costo de atención de la población que se desplazó a diciembre de 2004 y teniendo en cuenta los presupuestos que durante las vigencias 2005 y 2006 las entidades del SNAIPD destinarán a esta población, se calcula que es necesario en los próximos años, invertir recursos por el orden de **\$3.56 mil millones de pesos de 2005¹³**.

Para la fase de Atención Humanitaria de Emergencia la inversión se calcula en \$148.185 millones de pesos y para la fase de Estabilización Socioeconómica el esfuerzo deberá estar en el orden de \$3.4 billones de pesos. (Anexo No. 1)

CRONOGRAMA PRESUPUESTAL PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA A DICIEMBRE DE 2004 Y AQUELLA QUE SE DESPLAZÓ DURANTE LA VIGENCIA 2005

Con el fin de cumplir con las metas fijadas en el ejercicio de estimación realizado por el DNP, se diseñó un cronograma que muestra el esfuerzo gradual que, en el ámbito presupuestal, realizará tanto la Nación, a través de las entidades del SNAIPD, como las entidades territoriales.

Como lo señala la Corte Constitucional en el Auto 176 de 2005 “.. *no es posible asignar todos los recursos en una sola vigencia fiscal ... el bajo compromiso presupuestal tanto de la Nación como de las entidades territoriales con anterioridad del año 2004, lleva a que exista una brecha que, si bien es imposible de cerrar de un momento a otro, puede ser disminuida gradualmente, ... la administración no tiene la infraestructura para ejecutar de manera inmediata todo el monto estimado por el DNP.*”

Teniendo en cuenta los recursos invertidos durante los años 2005 y 2006 que ascienden a \$1.3 billones de pesos, se estimó que a **partir del año 2007**, el costo de la atención a la PD a diciembre de 2004 es de \$3.56 mil millones de pesos (Anexo No. 1) y la atención a la población que se desplazó durante el 2005 se calcula en \$413.650 millones de pesos.¹⁴ Es decir, que el total del esfuerzo para la Nación y las entidades territoriales debe ser de **\$3.97 mil millones de pesos**.

¹³ Dado que el ejercicio de estimación presupuestal realizado por el DNP (\$ 4.7 billones de pesos) no tuvo en cuenta los costos para prevención y fortalecimiento institucional, estos componentes, tampoco se incluyen en la inversión que debe hacer el gobierno para atender a la población desplazada (Anexo No.1).

¹⁴ Para este cálculo se utilizó la misma metodología empleada para la estimación de los recursos requeridos para atender a la población desplazada a diciembre de 2004.

En la medida en que, tanto el nivel nacional como el nivel territorial deben demostrar un compromiso con la política de atención a la PD acorde con las obligaciones constitucionales y legales, el cronograma establece el porcentaje de participación para ambos niveles, el cual se calculó en: 75% (\$2.9 billones) para la Nación y 25 %¹⁵ (\$990 mil millones) para las entidades territoriales.

De acuerdo con lo anterior, el ritmo de asignación de recursos para atender a la PD se realizaría gradualmente durante el período 2007 – 2010, de la siguiente manera:

Cuadro No. 4
Cronograma Nación

	2007	2008	2009	2010	Total
Atención a PD a 31 de dic 2004	653.698.385.089	653.698.385.089	653.698.385.089	653.698.385.089	2.614.793.540.354
Atención a PD durante 2005	130.280.891.766	130.280.891.766	111.669.335.799		372.231.119.331
Total	783.979.276.854	783.979.276.854	765.367.720.888	653.698.385.089	2.987.024.659.685

Cálculos DNP-DJS-GEGAI

VI. MEDIDAS PARA ASEGURAR LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

De acuerdo con las normas vigentes, y teniendo en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, en la atención integral de la PD deben concurrir tanto el nivel central como las entidades territoriales. De la misma forma es necesario aprovechar los recursos y esfuerzos de la cooperación internacional, sin embargo, no resulta viable incluir tales montos en la programación presupuestal, dado la dificultad para anticipar su programación y comprometer con certeza la llegada de estos recursos.

De esta forma, la suma adicional para atender las obligaciones de la población que se desplazó a diciembre de 2004, sino también aquella que lo hizo en 2005, deberá ser financiada con el concurso y la cooperación del nivel central y de las entidades territoriales.

¹⁵ Este porcentaje incluye los componentes de salud, educación, vivienda y atención humanitaria de emergencia.

Para definir y garantizar la financiación de los recursos adicionales, el CNAIPD ha venido estableciendo las responsabilidades financieras de los niveles central y territorial, ha venido revisando las prioridades y los recursos de inversión del Gobierno Central, y ha venido adoptando las medidas normativas y de política necesarias para la consecución de presupuestos adicionales.

A. Medidas generales para nivel central

1. Directiva Presidencial

En cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, el Presidente de la República expidió la Directiva Presidencial No. 06 del 7 de octubre de 2005 con destino a los jefes de las entidades que conforman el SNAIPD del nivel nacional y a los servidores públicos que laboran en dichas entidades y están encargados de atender a los desplazados, para que:

(C) *“Focalicen los recursos para la atención a la población desplazada en sus respectivas competencias e informar de ello al ente Coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, de manera que se concreten medidas efectivas de protección de los derechos de los desplazados”.*

2. Presupuesto vigencia 2006

- **Priorización en el Presupuesto General de la Nación 2006**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP, consideraron oportuno incluir un artículo en las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2006, que establece el procedimiento para que las entidades responsables de atender a la PD prioricen al interior de sus presupuestos, los recursos para este propósito y provean oportunamente la información correspondiente:

Artículo 57. *Las entidades responsables de la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, del orden nacional, departamental, municipal y distrital, de que trata el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos, a la atención de la población desplazada por la violencia, en cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Honorable Corte Constitucional.*

Las entidades del orden nacional reportarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, en el detalle que éstos establezcan, la información relacionada con la ejecución presupuestal de dichos recursos, la cual será enviada al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para informar a la Honorable Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

- **Distribución del presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2006**

Como estrategia para alcanzar un adecuado seguimiento a la ejecución de los recursos, y para facilitar la acción de los órganos de control, el Consejo de Ministros aprobó que los mismos se identifiquen en el anexo del decreto de liquidación en proyectos independientes que tengan la leyenda “atención a la población desplazada- APD”.

El esfuerzo presupuestal del orden nacional destinado a atender a PD durante la vigencia 2006 se clasificó en tres tipos de proyectos:

Proyectos en el presupuesto exclusivos para atención de la población desplazada.

Programas del nivel nacional, incluidos en el presupuesto de Inversión del 2006, donde se destinan el cien por ciento de los recursos para la atención de la PD (Anexo No. 4).

Proyectos regulares con un porcentaje de destinación específica para atención de la población desplazada.

Programas de nivel nacional, incluidos en el presupuesto de inversión del 2006, que dentro de sus actividades regulares destinan un porcentaje de sus recursos para la atención de PD (Anexo No. 4).

Proyectos específicos para atención de la población desplazada.

Programas de nivel nacional, incluidos en el presupuesto de inversión del 2006, que dentro de sus actividades regulares destinan un porcentaje de sus recursos para la atención de PD. Sin embargo, el monto de los recursos de inversión y la necesidad de control en la ejecución ameritan la creación de un proyecto específico, que conserve el mismo nombre, el mismo objeto, pero con destinación exclusiva para PD.

Esta figura permitirá tener mayor control sobre la ejecución de los recursos y a su vez mantiene la flexibilidad del gasto en las entidades, dado que en el transcurso de la vigencia se puede trasladar los recursos entre los proyectos afectados (Anexo No. 5).

- **Artículo nuevo en el Presupuesto General de la Nación vigencia fiscal 2006**

Se incorporó un artículo en la ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2006, el cual dispone:

“Los recursos presupuestados al proyecto capacitación jóvenes en acción del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA se destinarán inicialmente para la atención de la población desplazada por la violencia, en cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Honorable Corte Constitucional. Una vez se cubra la demanda de la población desplazada, los recursos se podrán destinar a población no desplazada”.

B. Medidas específicas para el nivel central

- **Tierras**

En cuanto al programa de adquisición y adjudicación de predios desarrollado a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR priorizará, en 2006, hasta un 100% el valor total de la inversión en aquellas entidades territoriales con mayor concentración de PD, teniendo en cuenta las necesidades de constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras.

Para la adjudicación de predios de extinción de dominio entregados al INCODER por la Dirección Nacional de Estupefacientes, el Instituto priorizará a la PD destinándole hasta un 50% del área de estos predios.

- **Vivienda**

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT- continuará con el ajuste del Decreto 951 de 2001 con el fin de optimizar los recursos disponibles mediante la provisión de soluciones adecuadas y accesibles para la PD.

Adicionalmente esta Entidad profirió el Decreto 2675 de 2005, en virtud del cual se mejoraron las condiciones de postulación, calificación y asignación de subsidios de vivienda de interés social rural para la PD.

El MAVDT y Acción Social continuarán sus esfuerzos por promover y priorizar la vinculación de la PD en todos los programas de Subsidio Familiar de Vivienda - SFV que hacen parte del Plan Nacional de Desarrollo¹⁶.

Los subsidios de vivienda rural se distribuirán, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 973 de 2005, de la siguiente forma:

- Un 60% para atender los cupos indicativos departamentales, “Bolsa de Recursos Departamental”.
- Un 40% para atender familias vinculadas a proyectos de política sectorial rural, “Bolsa de Política Sectorial Rural”, dentro de las cuales se encuentra la PD.
- Siendo que la priorización y distribución de los recursos de la Bolsa Sectorial se deberá efectuar atendiendo la demanda de recursos por parte de cada uno de los programas y las prioridades del Gobierno Nacional¹⁷, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el año 2006, destinará hasta un 50% de los recursos de la Bolsa de Política Sectorial Rural a subsidios de vivienda de interés social rural para la población desplazada.
- **Salud**

El Ministerio de la Protección Social, como Secretaria Técnica del Consejo, Nacional de Seguridad Social en Salud – CNSSS-, evaluará la posibilidad de modificar al Artículo 7º. del Acuerdo 244 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud que trata de los criterios de priorización de beneficiarios de subsidios, con el fin de ubicar en un nivel superior a la población en condición de desplazamiento.

¹⁶ Actualmente la población desplazada tiene condiciones favorables para acceder al SFV (Ley 812 de 2003 -Artículo 94), especialmente en la Bolsa de Esfuerzo Territorial (Resolución 573 de 2005) y en los proyectos de Subsidio Familiar de Vivienda en especie y en dinero (Conpes 3287 y Decreto 3111 de 2004).

¹⁷ Literal e, Art. 12 del Decreto 973 de 2005.

De otra parte, el Ministerio de la Protección Social realizará las gestiones que correspondan para asegurar que las Administradoras del Régimen Subsidiado - ARS presten el servicio a la población desplazada afiliada en todo el territorio nacional.

- **Educación**

El Ministerio de Educación Nacional – MEN - fortalecerá los programas tendientes a mejorar la cobertura, la calidad y la capacitación especializada de docentes para atender a la población desplazada. Igualmente, dará inicio a un proceso de evaluación de los programas existentes para determinar los posibles ajustes que deben hacerse a los mismos.

El MEN hará seguimiento al cumplimiento, por parte de las entidades territoriales, del Decreto 2562 de 2001, donde se determinan aspectos como la obligatoriedad de prestar el servicio educativo a la población desplazada, la exención de requisitos para la matrícula, los planes de capacitación para los docentes intervinientes, entre otros. Para realizar este seguimiento deberá fortalecer el sistema de información sobre la matrícula que permita identificar claramente la atención a la población desplazada.

- **Estabilización socioeconómica**

El DNP apoyará técnicamente a Acción Social en el diseño de un nuevo esquema operativo para la generación de ingresos de la PD, diferente a las líneas de crédito actuales. Dicho esquema deberá comprender, al menos, un programa de financiamiento especial para proyectos productivos con desplazados, programas de capacitación y asesoría, y mecanismos de evaluación.

El CNAIPD aprobará el nuevo esquema y definirá los lineamientos y tiempos para su aplicación. La Acción Social coordinará la realización de las gestiones normativas y de política, necesarias para aplicar el esquema en cuestión; y garantizará la ejecución de dichas estrategias teniendo en cuenta el plazo establecido por el CNAIPD.

- **Capacitación laboral**

El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, a través de sus programas regulares, promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco de (i) el retorno voluntario al lugar de

origen; y (ii) la reubicación voluntaria, entendida como estabilización en un sitio diferente a su lugar de origen, o bien la decisión de quedarse en el sitio inicial de llegada.

Dentro del marco de las competencias del SENA, se contemplarán diferentes iniciativas que respondan a las características diferenciadas de esta población, en términos de edad, nivel educativo alcanzado y situación laboral. Los programas del SENA se orientarán conforme a las habilidades, destrezas, intereses ocupacionales de la PD, para lo cual se facilitarán los espacios de consulta y participación de los interesados.

C. Medidas para el nivel territorial

Teniendo en cuenta las exigencias de ley, en lo referente a los criterios para la aplicación del gasto social de las entidades territoriales, se realizarán las siguientes acciones:

1. El DNP presentará para la aprobación del Consejo de Política Económica y Social un documento CONPES Social, que indique los criterios para el acceso preferencial de la PD, inscrita en el SUR, a los planes y programas de inversión social de los entes territoriales.

2. El DNP incluirá, en los formularios que recogen la ejecución presupuestal anual de la entidades territoriales, un componente relacionado con la PD.

3. El Ministerio del Interior y de Justicia adoptará las medidas que estime pertinentes, para recordar a los gobernadores y alcaldes las responsabilidades asignadas a las entidades territoriales por la Ley 387 de 1987, el Decreto 250 de 2005, la Ley 715 de 2001, y las órdenes impartidas por la Corte Constitucional respecto a la atención de la población desplazada por la violencia.

4. El Ministerio del Interior y de Justicia, sin perjuicio de las competencias que le corresponden al Defensor del Pueblo y al Procurador General de la Nación, coordinará las acciones pertinentes para el seguimiento de los programas y proyectos desarrollados por los gobernadores y alcaldes para la atención de la población desplazada, en cumplimiento de las disposiciones señaladas en el numeral anterior.

D. Medidas para la cooperación internacional

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en el marco de los bloques temáticos que organizan la demanda de cooperación internacional de Colombia, y teniendo en cuenta lo señalado en el Plan de Acción Humanitaria – PAH , deberá gestionar recursos de la comunidad internacional para complementar la acción del Estado en la atención integral de la PD.

La Acción Social informará al CNAIPD las gestiones adelantadas para este fin, así como los resultados obtenidos, de acuerdo a las exigencias de tiempo y oportunidad definidos.

VII. SISTEMAS DE INFORMACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Una de las más graves falencias institucionales en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de la política de atención a la PD es la precariedad de los sistemas de información. Aunque el Estado colombiano, a través del Sistema Único de Registro (SUR), ha hecho importantes avances para caracterizar y medir la magnitud del desplazamiento y, así mismo, las entidades del SNAIPD están avanzando en la puesta en marcha de sistemas de información, aún se presentan entre otras, las siguientes restricciones:

- (i) No toda la PD inscrita en el SUR está caracterizada ya que hasta el momento sólo se han incluido en este ejercicio los desplazamientos individuales y la tercera parte de los masivos;
- (ii) Algunas de las entidades del SNAIPD aún no diferencian en sus sistemas de información la PD del resto de población beneficiaria de programas sus regulares, lo que impide conocer el estado de la atención en cada uno de los componentes;
- (iii) Un número significativo de la PD aún no cuenta con cédula de ciudadanía, lo que impide cruzar la información del Sistema Único de Registro – SUR con las bases de datos de las entidades del SNAIPD y dificulta la atención en programas que requieren de identificación del usuario;
- (iv) No es posible cruzar información poblacional entre municipios expulsores y receptores para promover la atención de los afectados a través de cuentas de compensación. Tal es el caso del régimen subsidiado en el que los municipios receptores son reacios a atender desplazados toda vez que su afiliación y financiación corresponde a otros municipios.

El otro aspecto débil dentro de la política de atención al desplazamiento es el de los sistemas de seguimiento y evaluación. En particular, a la fecha no se cuenta con herramientas adecuadas para conocer oportunamente los resultados de la política, la proporción de los beneficiarios que han superado la condición de desplazamiento o los impactos de las intervenciones y los recursos asignados sobre la PD, lo que limita la planeación, formulación y ejecución de la política. Si bien en el nivel nacional se han logrado avances con la introducción del Sigob, este problema es especialmente grave al nivel de las entidades territoriales y en algunas entidades ejecutoras del nivel nacional.

En respuesta a lo anterior, resulta urgente dotar a la política con mejores procedimientos e instrumentos de generación y administración de información, así como con mecanismos permanentes y robustos de seguimiento y evaluación que permitan superar las dificultades mencionadas.

Generación y administración de la Información

Resolver los problemas de información existentes constituye uno de los objetivos principales de la política de atención a la PD. Con ello se busca contar con información oportuna y de calidad para formular mejores intervenciones, controlar sus resultados y evaluar sus impactos sobre la población objetivo. Igualmente, se busca dotar al Estado de elementos para poder responder de manera más ágil frente a la magnitud y eventualidades del problema del desplazamiento forzado.

Por estas razones se adelantarán las siguientes acciones:

- (i) El gobierno nacional, a través de Acción social, definirá protocolos de caracterización que incluyan la definición de estándares y procedimientos más ágiles para adelantar este proceso, tanto al nivel de las entidades del gobierno, con base en el SUR, como al nivel de las entidades no públicas, a través del Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas – SEFC-. Esta actividad deberá ser realizada en un plazo no superior a 6 meses;
- (ii) Las entidades del gobierno nacional iniciarán de manera inmediata, y concluirán en un plazo no superior a 6 meses, la implementación de procedimientos de registro que diferencien la atención brindada a la PD del resto de beneficiarios de sus programas. Para esto, Acción Social brindará apoyo técnico a las entidades del SNAIPD e identificará las áreas en que se requiera el fortalecimiento de los sistemas de información, así como los procedimientos para ello.

Para lograr este propósito en el nivel territorial, Acción Social identificará los mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la obligatoriedad de diferenciar a la PD en la

oferta de beneficios públicos ofrecidos por los departamentos y municipios. Las propuestas sobre los mecanismos mencionados deberán ser remitidas a la Corte Constitucional previo a la emisión del auto administrativo que desarrolla la sentencia T-025 en este aspecto;

- (iii) Para resolver los problemas de cedulación que impiden la adecuada atención de beneficiarios en algunos de los programa de la oferta estatal, se vinculará de manera permanente a la Registraduría Nacional como parte del CNAIPD y dentro de éste se le solicitará revisar y mejorar el alcance del convenio de cedulación que adelanta con Naciones Unidas (ACNUR). Como complemento a lo anterior, Acción Social definirá un mecanismo permanente de coordinación con la Registraduría con el cual, con base en la información del SUR, se asegure una mejor focalización del programa de cedulación en los municipios con mayor población no cedulada.
- (iv) Por último, para resolver los problemas que impiden cruzar información poblacional entre los municipios, Acción Social, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y el Comité Técnico del COINFO, identificará las áreas en las cuales con mayor urgencia se requieren mecanismos para cruzar información intermunicipal y propondrá acciones a las entidades pertinentes. Como complemento a lo anterior, se deberá establecer un esquema de cuentas de compensación que faciliten la atención de la PD. Acción Social, con el apoyo técnico del DNP, definirá un esquema que será presentado a consideración del Conpes.

Seguimiento y evaluación

Teniendo en cuenta que de la ejecución de la política de atención a la PD se esperan resultados concretos en cada uno de sus componentes, así como un impacto directo sobre el bienestar de la población afectada, el seguimiento enfocado en los resultados y la evaluación juegan un papel fundamental en la generación de información para mejorar la toma de decisiones del gobierno, en particular, sobre la continuidad de sus programas y la asignación de los recursos destinados para ejecutarlos.

Por lo anterior, y en respuesta a los problemas señalados, se proponen acciones diferenciadas en materia de seguimiento y evaluación:

En cuanto a seguimiento, en el corto plazo se fortalecerá el monitoreo a los resultados y recursos asignados desde el nivel nacional, a través de la adaptación de un módulo específico para la PD dentro del

Sistema de Programación y Seguimiento a las Metas del Gobierno –Sigob-. El DNP, a través de Sinergia, deberá completar la operación de dicho módulo a más tardar el 31 de diciembre de 2005.

Adicionalmente, en un plazo no superior a tres meses, el DNP elaborará un manual de procedimientos para la definición de indicadores, metas anuales y cuatrienales, y los mecanismos para realizar el seguimiento físico y a la asignación de recursos, así como los roles y responsabilidades de las entidades del SNAIPD en este aspecto. Para llevar a cabo el seguimiento, en dicho manual se definirán, además, gerentes de meta en cada una de las entidades, quienes deberán ser los encargados de ingresar y mantener actualizada la información de avance de cada indicador en el Sigob. Acción Social coordinará con el DNP la definición de un manual de las mismas características para su aplicación en el nivel territorial.

Como complemento a lo anterior y con el fin de realizar una permanente rendición de cuentas sobre los resultados de la política, Acción Social realizará reportes periódicos de seguimiento a los avances cuantitativos y cualitativos de los indicadores de resultado, tomando como fuente la información del Sigob y hará la difusión de los resultados de la política tanto al CNAIPD como a la ciudadanía.

Por último, con el fin de identificar el estado de la población atendida y determinar en qué medida está superando la condición de desplazamiento para dar paso a la etapa de autosostenimiento, Acción Social, con el apoyo técnico del DNP, coordinará con las entidades ejecutoras la definición de indicadores sectoriales de estabilización socioeconómica. Dichos indicadores tienen como propósito ayudar a optimizar la asignación de los recursos presupuestales de las entidades del SNAIPD de manera que éstos lleguen a la población que realmente los necesita. Lo anterior, en concordancia con lo indicado en el Auto 178 de 2005 de la Corte Constitucional, y respetando los criterios de goce efectivo de derechos.

En todo caso, las personas que alcancen la estabilización socioeconómica seguirán gozando de la protección del Estado frente a hechos que puedan poner en riesgo su vida, libertad e integridad personal.

En cuanto a la evaluación, con el fin de conocer los efectos de las intervenciones sobre la población beneficiaria y si éstos son atribuibles netamente a la ejecución de la política, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública se identificarán los programas que deben ser objeto de evaluación de impacto y se incluirán como parte de la agenda de evaluaciones del Estado para los próximos cuatro años. Acción Social definirá las fuentes de recursos para llevar a cabo

dichas evaluaciones, y el DNP brindará el apoyo necesario para identificar los programas a evaluar y la definición del alcance técnico de las mismas.

VIII. RECOMENDACIONES

Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada recomiendan al CONPES:

1. Aprobar las medidas y estrategias señaladas en este documento.
2. Solicitar al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud realizar a la mayor brevedad, las gestiones para dar un mayor orden de prioridad en la asignación del subsidio de salud a la atención de la PD, en términos de la asignación de cupos al régimen subsidiado de salud.
3. Solicitar a la Dirección Nacional de Estupefacientes que en coordinación con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- cuente a la mayor brevedad posible con un grupo de trabajo técnico jurídico que permita agilizar el proceso de saneamiento de los predios de extinción de dominio (impuestos, paz y salvos, desocupados físicamente y sobre los mismos no recaigan ninguna clase de contratos).
4. Solicitar al INCODER que, en materia de prevención, atención y protección de tierras de la población desplazada, coordinen sus acciones con el proyecto “Protección de Tierras y Patrimonio de la PD” de Acción Social.
5. Solicitar al DNP y a Acción Social que, en el término de tres meses, presente al CNAIPD un documento técnico en el cual se proponga un nuevo esquema operativo para la generación de ingresos de la PD, diferente a las líneas de crédito actuales. El Consejo aprobará el nuevo esquema y definirá los lineamientos y tiempos para su aplicación. La Acción Social coordinará y garantizará la aplicación de esta estrategia, teniendo en cuenta los criterios y tiempos que para tal fin imparta el CNAIPD.
6. Solicitar a las entidades del SNAIPD presentar el documento CONPES social el cual indique los criterios para el acceso preferencial de la PD, inscrita en el SUR, a los planes y programas de inversión social de los entes territoriales.

7. Solicitar al DNP que en el corto plazo incluya en los formularios que recogen la ejecución presupuestal anual de las entidades territoriales, un componente relacionado con la PD.
8. Solicitar a Acción Social tramitar ante el CNAIPD la incorporación de la Registraduría Nacional como miembro permanente del Consejo.
9. Solicitar al DNP brindar el apoyo técnico necesario a Acción Social para poner en marcha las acciones de fortalecimiento de la información, monitoreo y evaluación de la política en los términos y condiciones establecidos en el presente documento.
10. Solicitar al Ministerio del Interior y de Justicia que adopte, a la mayor brevedad, las medidas que estime pertinentes para reiterar a los gobernadores y alcaldes las responsabilidades asignadas a las entidades territoriales por la Ley 387 de 1987, el Decreto 250 de 2005, la Ley 715 de 2001, y las órdenes impartidas por la Corte Constitucional respecto a la atención de la población desplazada por la violencia.
11. El Ministerio del Interior y de Justicia que, sin perjuicio de las competencias que le corresponden al Defensor del Pueblo y al Procurador General de la Nación, defina y coordine las acciones pertinentes para el seguimiento de los programas y proyectos desarrollados por los gobernadores y alcaldes para la atención de la PD, en cumplimiento de las disposiciones señaladas en el numeral anterior.
12. Solicitar a Acción Social que emprenda las acciones específicas para mejorar el SUR, a fin de optimizar el seguimiento que se haga a la estrategia de atención a la PD.
13. Solicitar al CNAIPD que, adicionalmente al proceso de caracterización adelantado por Acción Social, diseñe y aplique instrumentos orientados a recolectar información sobre los hogares desplazados y a evaluar aspectos de la política de atención a esta población.
14. Solicitar a las entidades que conforman el SNAIPD cumplir las disposiciones en materia de diferenciación de la población desplazada beneficiaria de sus programas regulares, y reportar como mínimo trimestralmente en el Sigob los avances cuantitativos y cualitativos de los indicadores de resultado de la política de atención de los que son responsables.

15. Solicitar a las Mesas Temáticas de Trabajo que presenten al CNAIPD, en el mes de febrero de 2006, el primer informe anual en el que se evalúen los avances cuantitativos y cualitativos de los indicadores de resultado de la política de atención a la PD a diciembre de 2005.

16. Solicitar a Acción Social que, en el marco de los bloques temáticos que organizan la demanda de cooperación internacional de Colombia, y teniendo en cuenta lo señalado en el Plan de Acción Humanitaria – PAH -, gestione recursos de la comunidad internacional para complementar la acción del Estado en la atención integral de la PD y, notifique periódicamente o cuando así se disponga, los resultados obtenidos al CNAIPD.