



SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL
GERENCIA TÉCNICA PARA LA COORDINACIÓN Y ATENCIÓN A
LA POBLACIÓN DESPLAZADA

UNIDAD DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

En cumplimiento del Acuerdo 049 de 2007 (Política pública municipal para la prevención del desplazamiento forzado y la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada) y del Plan Integral Único -PIU- de Medellín 2010-2017

Serie: análisis de la operación de la política pública municipal para la aipd (acuerdo 049 de 2007) – Línea AHE.

La Atención Inmediata de Medellín: Proyección poblacional y retos presupuestales 2° semestre 2010.

Medellín, agosto de 2010

Presentación.

La Atención Inmediata como parte de la estrategia para garantizar el derecho a la subsistencia mínima de la población en situación de desplazamiento es una acción que viene cabalmente siendo operada y cumplida por la Alcaldía de Medellín como es su obligación en arreglo a la Ley 387 de 1997, a la Ley 1190 de 2008 y al Decreto 1997 de 2009. Esta acción implica para la Alcaldía la aplicación de enormes esfuerzos presupuestales, humanos y técnicos que requieren ser controlados en función de lograr los objetivos propuestos; este control se refiere no sólo al seguimiento en el tiempo que debe hacerse al gasto, también conlleva hacerle seguimiento a la variación incremental en la población que debe recibir esta atención con el fin de comprender la variación en el tiempo de la inversión presupuestal a realizar en esta materia.

Se requiere entonces generar un pronóstico de población declarante como desplazada para el año 2010, y de allí obtener 2° semestre, en Medellín, que posibilite comprender la dinámica de la población a esperar y de la inversión a realizar en materia de Atención Inmediata, relacionando esto con lo presupuestado a principio de año.

El pronóstico, metodológicamente, se realiza a partir de analizar los seis años anteriores 2004-2009, mediante el método de mínimos cuadrados, obteniendo un resultado para el 2010. Se finaliza con la proyección del costo para este mismo periodo.

El criterio para la elección del periodo a analizar, 2004-2009, está determinado por el objetivo mismo de la proyección al tratarse de un ejercicio de pronóstico para un periodo de extensión a corto plazo como es el segundo semestre de 2010. Así mismo, estas características del estudio, determinaron la selección de métodos matemáticos y que se utiliza en la elaboración de proyecciones para periodos a corto plazo, como el método de mínimos cuadrados y de función exponencial como línea de tendencia (Rincón, 1989).

Indudablemente la construcción de este pronóstico resulta ser compleja por tratarse de un fenómeno que como el desplazamiento forzado está atravesado por dinámicas de conflicto, narcotráfico, problemáticas estructurales en los planos económico, político y social, fenómenos que hacen que la cantidad de población que declara año a año varíe bajo circunstancias específicas.

En este sentido, si bien se reconoce entonces que un ejercicio de proyección de este tipo debe fundarse en un modelo que involucre estas variables, de entrada no puede dejarse de lado o descartarse la efectividad de modelos matemáticos como el acá utilizado que en consecuencia tienen el mismo fin.

A futuro entonces debe considerarse la articulación y relación con otras variables, tales como los contextos de conflicto, las dinámicas de violencias, las decisiones institucionales y presupuestos públicos, que indudablemente inciden en el fenómeno del desplazamiento forzado. Tal apuesta implicara la construcción de un Modelo Estadístico que de cuenta de una proyección de población desplazada relacionada con estas otras variables.

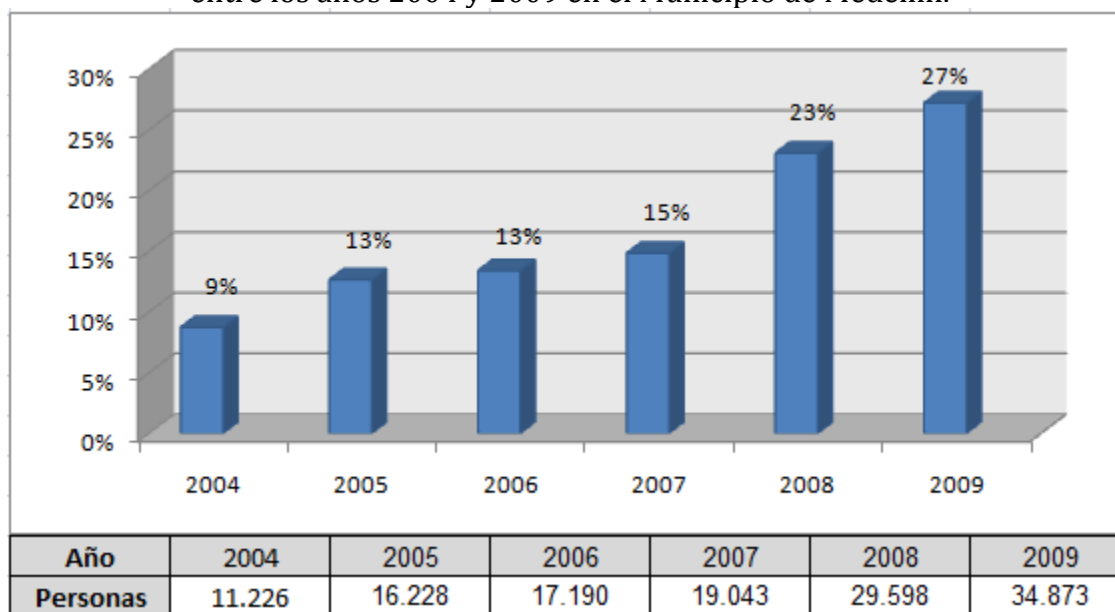
Luego, para hacer más enriquecedor el ejercicio, antes del pronóstico 2010, se realiza y presenta un sencillo análisis sobre el comportamiento en el mismo quinquenio de las declaraciones de población: comportamiento anual y tasa de crecimiento.

LA ATENCIÓN INMEDIATA DE MEDELLÍN: PROYECCIÓN POBLACIONAL Y RETOS PRESUPUESTALES 2° SEMESTRE 2010

1. Variación porcentual en materia de declaraciones entre 2004 y 2009.

El RUPD muestra que entre los años 2004 y 2009, 128.158 personas declararon en Medellín por desplazamiento forzado, ante el Ministerio Público¹ (Aproximadamente 24.646 hogares²). Los años 2008 y 2009 fueron los de mayor afluencia con 29.598 (23%) y 34.873 (27%) respectivamente³ (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Personas que realizaron declaración como desplazadas por la violencia entre los años 2004 y 2009 en el Municipio de Medellín.



Fuente: Acción Social, SIPOD, con corte a 31 de mayo de 2010

¹ Acción Social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010. Población incluida y no incluida.

² Promedio de miembros por Hogar: 5.2 personas, según estudios de la Comisión Nacional de Seguimiento.

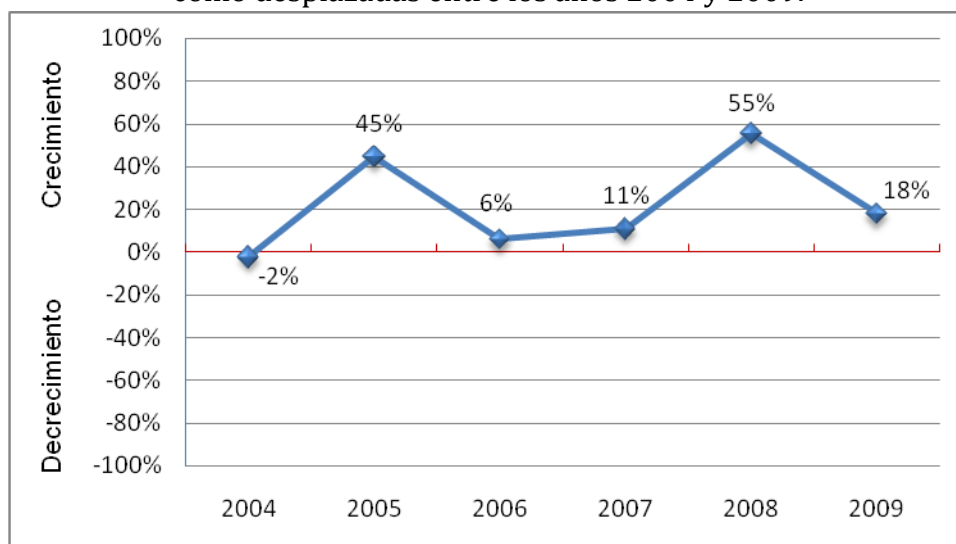
³ Según la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería de Medellín -UPDH-, en este mismo periodo, 2004 al 2009, 106.032 personas se registraron en tal institución como desplazadas por la violencia mediante respectivas declaraciones. Los años 2008 y 2009 fueron los de mayor afluencia también en esta entidad, con 26.461 y 27.275 respectivamente. No se poseen los datos de la Defensoría ni de los de la Procuraduría pues expresan dificultades con el registro y más aún si se trata de año a año. Siguiendo esta lógica, si el RUPD registra 128.158, los 106.032 de la Personería son el 83% de esta población, por lo que el restante 17% son declaraciones hechas en Defensoría y Procuraduría.

El 2004 reporta sólo un 9% de la población declarante durante este periodo. En este punto se hace necesario recordar que Medellín es la 2ª ciudad del país en recibir población en situación de desplazamiento, sea de otros departamentos, de municipios al interior de Antioquia o de la misma localidad.

2. Tasa de crecimiento y tendencia en materia de declaraciones entre 2004 y 2009.

Al observar la tasa de crecimiento durante el periodo analizado se halla un incremento en cada año respecto al año inmediatamente anterior, excepto en el 2004 en el que se muestra un decremento del 2%; de esta forma, durante este periodo se ha presentado sólo un momento de merma en las declaraciones, porcentaje que además es bajo. Los años de mayor crecimiento son el 2005 con un 45% y el 2008 con un 55% (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Tasa de crecimiento de Personas Declarantes registradas en Acción Social como desplazadas entre los años 2004 y 2009.

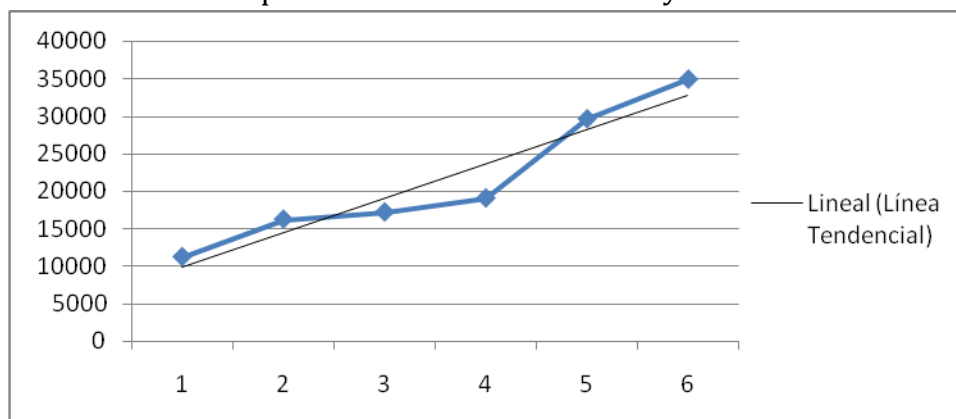


Fuente: Acción Social, SIPOD, con corte a 31 de mayo de 2010

Se observa entonces que el incremento ha sido una constante, si bien ha habido incrementos menores como el del 2009 (18%) respecto al 2008 (55%), se entiende que la población sigue llegando a Medellín siempre en mayor cantidad en comparación con años anteriores.

De esta forma, para este periodo se presenta una tendencia al incremento, como lo muestra el Gráfico 3, donde el pico mayor está en el último año del periodo analizado.

Gráfico 3: Tendencia personas declarantes registradas en Acción Social como desplazadas entre los años 2004 y 2009.



Fuente: Acción Social, SIPOD, con corte a 31 de mayo de 2010

3. Proyección de población a declarar como desplazada para el 2010.

El análisis realizado a través del método exponencial da como resultado un número considerable de personas que se registrarían como desplazadas para el 2010. Dado que la tendencia, como ya se anotó, es de incremento, la población registrada 2010 es superior a la registrada 2009. La tabla siguiente indica entonces el número de personas que se registrarían en este año.

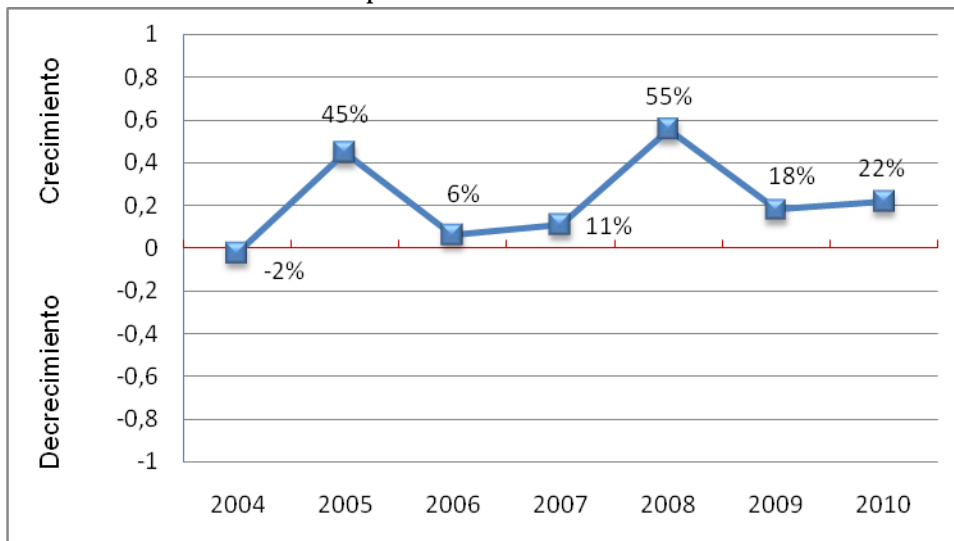
Tabla 1: Pronóstico de población a declarar durante el 2010 (Método Exponencial).

Año	Declaraciones
1 (2004)	11.226
2 (2005)	16.228
3 (2006)	17.190
4 (2007)	19.043
5 (2008)	29.598
6 (2009)	34.873
Año	Pronostico Declaraciones
7 (2010)	42.384

Cálculos: Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública

El dato muestra que para el año 2010, la población que se registraría como desplazada por la violencia, mediante respectivas declaraciones, en el Municipio de Medellín, sería de 42.384 personas. La tasa de crecimiento para el 2010 frente al 2009, según este dato, es entonces del 22% (Ver Gráfico 4).

Gráfico 4: Tasa de crecimiento de Personas Declarantes que se registrarían para el 2010 comparada con años anteriores.



Fuente: Cálculos Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública.

Ahora, entre el 1 de enero y el 31 de julio de 2010, Acción Social ya registra 6.521 declaraciones radicadas (Ver Anexo 1: Informe de Acción Social Medellín I semestre 2010), lo que corresponde a un estimado de 33.909 personas⁴, 6.521 hogares. Esta cantidad estimada de personas (33.909) corresponde entonces al 80% de las 42.384 personas pronosticadas; es decir, se entiende que a 31 de julio el 80% de la población pronosticada ya está en Medellín, para el 2º semestre de 2010 llegaría el restante 20%, unas 8.475 personas, según el pronóstico realizado⁵.

⁴ Aunque Acción Social reporta, como ya se anotó, 6.521 declaraciones, no posee a la fecha el número de personas que conforman tales declaraciones; las 27.388 personas acá mencionadas, salen de multiplicar el promedio de miembros hogar (5.2) por el número de declaraciones. Promedio establecido según estudios de la Comisión Nacional de Seguimiento a la Sentencia t-025 de 2004

⁵ La Personería de Medellín, entre el 1º de enero y el 31 de julio de 2010, ha registrado 19.644 personas.

4. Atención Inmediata 2009.

En el año 2009, 34.873 personas realizaron declaración de desplazamiento Forzado en el Municipio de Medellín, como ya se anotó anteriormente.

Así mismo, durante el año 2009, según el informe de Gestión de la Secretaria de Bienestar Social, a través de la Estrategia UAO Medellín, por concepto de Atención Inmediata y de Emergencia, se realizaron 2.748 entregas a 2.346 Hogares, beneficiando a 8.477 personas y por un Valor de \$ 2.328'119.000. Además, en este mismo periodo, 694 Hogares, 1.910 personas, recibieron Atención Inmediata vía Albergue por un valor de \$ 824.767'833. En Total 3.040 Hogares y 10.387 Personas recibieron Atención Inmediata por parte del Municipio de Medellín por Valor de \$ 3.152.886.833 durante el 2009. En suma, del total de población que realizó declaración en el 2009 por desplazamiento forzado en Medellín, el 30% recibió Atención Inmediata.

Ahora, en relación con este porcentaje (30%), se pueden enunciar una serie de aspectos que hacen referencia al procedimiento de entrega de estas atenciones durante la vigencia en cuestión.

Durante el año anterior (2009) el concepto, como es visto hoy, de atención inmediata, no se encontraba incorporado en el procedimiento estipulado para la entrega de la atención humanitaria de emergencia, aún el modo de operar estipulaba la entrega de estas atenciones a representantes de grupos familiares de población desplazada, cuyas declaraciones de desplazamiento forzado hayan obtenido como resultado del proceso de valoración el estado de "Incluido", durante el mismo año, esto es porque estas entregas se realizaban en el marco de la emergencia de la población registrada y no en el marco de la urgencia de la población declarante en proceso de valoración de la población víctima; este hecho hace que el potencial de familias que serían atendidas con este componente por parte del Municipio de Medellín se redujera en función del nivel de inclusión de población desplazada definido por Acción Social en su proceso de valoración de las declaraciones.

A la circunstancia anterior puede sumarse el hecho de la generación de una serie de atenciones que se brindaban con el fin de dar cumplimiento más oportuno a algunas

de las acciones judiciales que la población desplazada interponía en contra de Acción Social en virtud de reclamo de sus derechos constitucionales, o sea que algunas de las atenciones que en un principio estaban destinadas para suplir las necesidades de subsistencia mínima de la población desplazada considerada incluida durante 2009, fueron ejecutadas en atenciones suministradas para a la población tutelante, que no necesariamente había sido registrada como incluida en el RUPD durante 2009, cabe anotar que estos casos eran los que por incumplimiento de las órdenes judiciales por parte de Acción Social, llegaban a instancias de desacato.

Luego, adicionándose a las situaciones manifestadas previamente puede mencionarse que la cantidad de declaraciones de desplazamiento forzado realizadas por la población desplazada durante el 2009, no eran declaraciones que en su totalidad correspondían a hechos de victimización ocurridos durante este mismo año, (Ver Tabla 2 y Gráfica 4), esto quiere decir que un significativo porcentaje de las declaraciones de ese año estaban relacionadas con eventos ocurridos como mínimo un año antes de la fecha de la declaración, hecho que permite inferir una superación del estado de emergencia, por lo tanto, una ausencia de necesidad manifiesta en cuanto a la subsistencia mínima, situación que hace que se reduzca aún más el número de familias potenciales para la atención en este componente en particular.

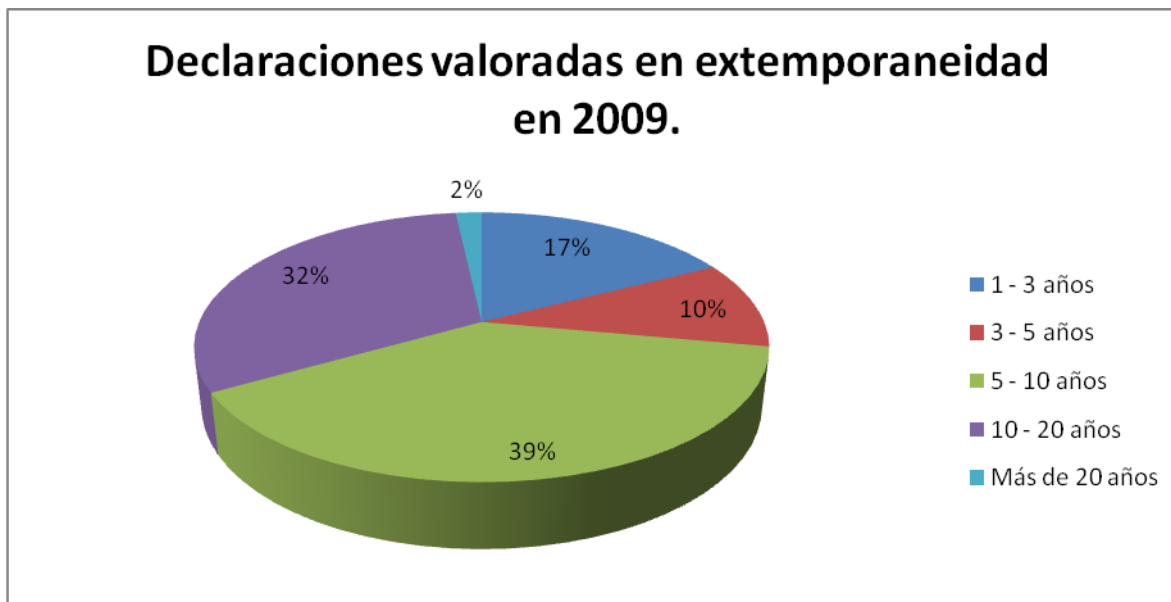
Tabla 2: Porcentaje de extemporaneidad 2009.

Tiempo de Extemporaneidad	Número de Personas	%
1 - 3 años	2.609	17,5%
3 - 5 años	1.563	10,5%
5 - 10 años	5.811	38,8%
10 - 20 años	4.704	31,5%
Más de 20 años	262	1,8%
Total	14.949	100%

Fuente: Acción Social, SIPOD, con corte a 31 de mayo de 2010

Es decir, de las 34.873 personas que se registraron para el 2009, 14.949 (el 43%) fueron extemporáneas.

Grafico 4:



Fuente: Acción Social, SIPOD, con corte a 31 de mayo de 2010

5. Atención Inmediata 2010.

La Atención Inmediata se brinda, como es su derecho, a la población recién afectada por el desplazamiento forzado, sea que arriben a Medellín provenientes de otros municipios, sea población desplazada intraurbanamente, que cuente o no con redes sociales en el Municipio, esto conforme a la ley.

Empero, la Alcaldía de Medellín en virtud de los derechos constitucionales de los ciudadanos afectados por el desplazamiento forzado, lleva la Atención Inmediata a otras instancias, más allá de los casos establecidos por la ley; a saber:

- ↳ Atención Inmediata vía entrega kits; comprende 5 casos:
 1. Hogares recién afectada por el desplazamiento forzado, sea que arriben a Medellín provenientes de otros municipios, sea población desplazada intraurbanamente que cuente o no con redes sociales en el Municipio, y que están en valoración por parte de Acción Social (Caso típico estipulado por la ley).
 2. Hogares que salen de albergue por inclusión (Este caso se trata de Atención de Emergencia).

3. Hogares que salen de albergue por cumplimiento de los 23 días durante los cuales Acción Social, según la ley, ya los debió haber valorado; es decir, hogares en valoración o valorados como no incluidos.
 4. Hogares que salen de albergue por contar con red social (menos de 23 días).
 5. Hogares con alto grado de vulnerabilidad. inclusión (Atención de Emergencia).
- ↳ Atención Inmediata vía Albergue.
 - ↳ Atención Inmediata vía Alojamiento Transitorio.

La programación 2010 destinó en su momento \$2.309.000.000 para la Atención Inmediata, distribuidos así: \$1.226.000.000 Atención Inmediata vía entrega kits; \$1.033.000.000 para la Atención Inmediata vía Albergue y \$50.000.000 para Atención Inmediata vía Alojamiento Transitorio.

Atención Inmediata vía entrega kits.

Del total del recurso para la Atención Inmediata vía entrega kits, (\$ 1.226.000.000), se han ejecutado a la fecha \$1.123.619.500 correspondiente al 92% del recurso total (Ver cuadro 1)

Tabla 3: Ejecución recursos Atención Inmediata tipo entrega kits, 1 de enero a julio 31 de 2010.

Meta Municipio	Entregado		Restante	
Valor	Valor	%	Valor	%
\$1.226.000.000	\$1.123.619.500	92%	\$102.380.500	8%

Fuente: Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública.

El recurso ya ejecutado (\$1.123.619.500) se ha invertido así:

- a) El 89% (correspondiente a \$ 989.853.200), en entregas a hogares recién afectados por el desplazamiento forzado, que se encuentran en proceso de valoración con Acción Social (Caso 1); hogares que salen de albergue por cumplimiento de los 23 días y que continúan en proceso de valoración (Caso 3) y hogares que salen de albergue por contar con red social - menos de 23 días (Caso 4).
- b) El 3% (equivalente a \$ 35.648.000), se ha invertido en entregas a hogares que salen del Albergue por Inclusión (Caso 2).

- c) Y un 9% (correspondiente a \$ 98.118.300), se ha invertido en entregas a hogares con alto grado de vulnerabilidad (Caso 5).

Frente a estos dos últimos casos, cuyo total es de \$133.766.300, equivalente al 12% del total de los recursos ya ejecutado en Atención Inmediata (\$1.123.619.500), se debe anotar que se trata de hogares ya incluidos en el SIPOD, bajo esta lógica, tales casos serían competencia directa de Acción Social (Atención de Emergencia) y no del Municipio de Medellín (Atención Inmediata).

La meta de Municipio para el 2010 es atender a 2.400 Hogares con Atención Inmediata vía entrega kits. A la fecha con los \$1.123.619.500 ya invertidos se han atendido 2.069 (8.063 personas); es decir, con el 92% del presupuesto en esta materia se ha atendido el 86% de la meta establecida; el 14% de la meta restante se deberá atender con 8% del presupuesto, toda vez que la entrega de kits y alimentos para el Alojamiento Transitorio, que no estaba planeado, está afectando los recursos de esta Atención Inmediata.

Atención Inmediata vía Alojamiento Transitorio.

Para la Atención Inmediata Alojamiento Transitorio se destinaron \$50.000.000: el gasto a la fecha se presenta así:

Tabla 4: Ejecución recursos Atención Inmediata vía Alojamiento Transitorio, 1 de enero a julio 31 de 2010.

Meta Municipio	Entregado		Restante	
Valor	Valor	%	Valor	%
\$ 50.000.000	\$ 32.900.000	66%	\$ 17.100.000	34%

Fuente: Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública.

Con este tipo de Atención Inmediata (Alojamiento Transitorio) se han atendido 25 Hogares y 89 personas. La meta del Municipio es atender por esta vía a 200 hogares⁶ con \$250.000 por hogar, sin embargo, como ya se anotó anteriormente, también se les está entregando kits y alimentos; y los \$250.000 a entregar no se está haciendo por una única vez, hay hogares que han recibido hasta 3 veces tal cantidad. En síntesis, el 66% del recurso se ha invertido en el 13% de la meta.

⁶ 200 hogares diferentes.

Atención Inmediata vía Albergues.

Por último 357 Hogares y 1.096 personas han recibido Atención Inmediata vía Albergue por valor de \$632.762.228.

A continuación se presenta de forma compilada la información correspondiente a los 3 ítems para el componente de Atención Inmediata de la Gerencia:

Tabla 5:

INFORME EJECUTIVO GESTIÓN ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA (Período Enero 20 a Julio 25 de 2010)									
COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	META \$	VALOR		RESTANTE		ENTR EGAS	HOGAR ES	PERSO NAS
			\$	%	\$	%			
Atención Inmediata	Atención Inmediata	1.226.000.000	1.123.619.500	92%	102.380.500	8%	2.820	2.069	8.063
	Albergue	1.033.000.000	632.762.229	61%	400.237.771	39%	-o-	357	1096
	Alojamiento	50.000.000	32.900.000	66%	17.100.000	34%	82	25	89
	TOTAL	2.309.000.000	1.789.281.729	77%	519.718.271	23%	2.902	2.451	9.248

Fuente: Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública.

6. Proyección Atención Inmediata 2010.

Según la proyección ya realizada para el año 2010, 42.384 personas realizaran declaración de desplazamiento Forzado en el Municipio de Medellín.

En general, el total de personas que han recibido hasta la fecha la Atención Inmediata (Atención Inmediata, Albergue, Alojamiento) es de 9.248 Personas y 2.451 Hogares por valor de \$1.789.281.728.

Teniendo en cuenta que en lo corrido de 2010 la Atención de 9.248 personas a tenido un valor de \$1.789.281.728, el costo promedio por cada una de las persona en Atención Inmediata (Atención Inmediata, Albergue, Alojamiento) es de \$193.478, multiplicando este valor por el total de las personas proyectadas en Medellín, la Atención en el año 2010 sería de \$8.200.346.714, es decir \$5.891.346.714 de más frente a los recursos destinados en 2010 para la Atención Inmediata.

De acuerdo a estos porcentajes de ejecución, los recursos destinados para la Atención Inmediata por el Municipio de Medellín para el año 2010 son insuficientes para la Atención a la Población desplazada.

Estas cifras ponen de presente el gran esfuerzo presupuestal que realiza el Municipio en el tema de Atención Inmediata, esfuerzo que frente a la tendencia de crecimiento constante y según la proyección realizada para la población que realizará declaración de desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín, evidencian la necesidad de continuar realizando el seguimiento a la variación incremental en la población que debe recibir esta atención con el fin de comprender la necesaria variación en el tiempo de la inversión presupuestal a realizar en esta materia.

Además, respecto de la necesaria variación a la inversión presupuestal, estos resultados nos muestran lo complejo que resulta la Atención Inmediata que viene cabalmente siendo operada y cumplida por la Alcaldía de Medellín como es su obligación en arreglo a la Ley 387 de 1997, a la Ley 1190 de 2008 y al Decreto 1997 de 2009 y que exigen la concurrencia del gobierno nacional en esta materia además del establecimiento de lineamientos presupuestales y de coordinación con los entes territoriales.

BIBLIOGRAFIA.

Rincón, M. "Teorías y métodos para la preparación de estimaciones y proyecciones de población. Insumos para la planificación". CELADE. San José. Puerto Rico. 1989.

ONE- CEPDE "Cuba: Proyección de la población. Nivel nacional y provincial. Período 2000- 2025".La Habana, 1999.

DANE. Metodologías Proyecciones de Población y Estudios Demográficos. Colección Documentos. Actualización 2009. Bogotá, 2009.

Enlaces Web:

http://www.cedem.uh.cu/docencia/poblacion_y_desarrollo/conferencia_8.pdf

Actualizado a Agosto 10 de 2010.