



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

# HACIA UNA POLÍTICA PROACTIVA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA

June 6, 2005

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by Universidad de los Andes for Chemonics International Inc.

---

---

Hacia una Política Proactiva para la Población Desplazada  
Contract No. PCE-I-06-99-0003-00

This report was prepared under subcontract with the Universidad de los Andes by Ana Maria Ibanez, Andres Moya and Pablo Querubin and submitted by Chemonics International Inc.  
June 6, 2005

The author's views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

## CONTENIDO

---

I.	Introducción	1
II.	El diseño de la encuesta cuantitativa, el diseño del cuestionario y la aplicación de la encuesta	5
	1. Diseño del cuestionario	5
	2. Diseño de la muestra de la EDHD-2004	7
	2.1. Proceso de selección de la muestra de la EDHD-2004	9
	2.2. Proceso de selección de la muestra de beneficiarios	12
	2.2. Comparación de los hogares RUT y No RUT	13
III.	Impacto sobre el bienestar del proceso de desplazamiento forzoso	19
	1. Introducción	19
	2. El concepto de bienestar frente al desplazamiento forzoso	21
	3. Estructura y composición de los hogares	23
	4. Mercado laboral y condiciones de empleo	27
	5. Educación	30
	6. Condiciones de Salud	33
	7. Vivienda y acceso a servicios públicos	35
	8. Capital Social	38
	9. Tenencia de activos	41
IV.	Evaluación del proceso de inscripción al Sistema Único de Registro y evaluación de impacto de los programas de generación de ingresos de USAID	43
	1. Introducción	43
	2. Las políticas de atención a la población desplazada	45
	3. Evaluación de los programas estatales	50
	3.1. El Sistema Único de Registro	50
	3.2. Evaluación del proceso de inscripción	50
	3.3. Resultados	53
	4. Los programas de capacitación laboral y apoyo empresarial de USAID	58
	5. Evaluación de impacto de los proyectos USAID	59
	5.1. Modelo de evaluación	60
	5.2. Estadísticas descriptivas	62
V.	El deseo de retorno	66
	Introducción	66
	1. Importancia y viabilidad del retorno en el contexto colombiano	66
	1.1 El retorno bajo un escenario de conflicto	67
	1.2 El retorno en el posconflicto	69
	1.2.1 Implicaciones sobre el bienestar de la población desplazada	70
	1.2.2 Implicaciones sobre políticas públicas: autoridades locales y gobierno nacional central	70
	1.2.3 Implicaciones económicas del desplazamiento: disparidades regionales	71
	2. Políticas de retorno	72
	2.1 Principios orientadores de la política estatal	73
	2.2.1 Desarrollo Económico Local	73
	2.2.2 Gestión Social	73
	2.2.3 El retorno en cifras	74

3.	La decisión de retorno: un modelo teórico	75
3.1	Las Variables	75
3.1.1	Variables Económicas	75
3.1.2	Seguridad	79
3.1.3	Otros factores	79
3.2	El Modelo	80
4.	Resultados	81
5.	Conclusiones	93
	Referencias	94

# Hacia una Política Proactiva para la Población Desplazada

---

## I. Introducción

El conflicto armado colombiano está imponiendo unos costos excesivos sobre la población civil. Los ataques a la población son efectivos para despejar territorios, permitiendo así a los grupos ilegales fortalecer su control territorial, transportar armas y llevar a cabo actividades ilegales (RSS, 2002). La evidencia más dramática de los crecientes ataques a la población civil es el incremento continuo en el número de hogares desplazados. Las cifras actuales de la RSS estiman la magnitud del desplazamiento en 1'580.396 personas, lo cual equivale a 3.4 por ciento de la población colombiana y 12.5 por ciento de la población rural. Dada la expansión del conflicto a lo largo del territorio colombiano, casi todos los municipios del país son hoy lugares de recepción o expulsión de población desplazada. Más aún, en 2004, la intensidad del desplazamiento en los diez municipios del país más afectados por dicho fenómeno oscilaba entre 60.000 personas desplazadas por cada 100.000 habitantes y 80.000 (Ibáñez y Vélez, 2003).

Los ataques a la población civil son una consecuencia de la guerra y no un producto casual del conflicto (Cairns, 1997). Las agresiones deliberadas a la población buscan despoblar territorio con el fin de expandir el control de los grupos armados, reducir la capacidad combativa del enemigo y extraer las rentas del territorio. El desplazamiento en Colombia es responsabilidad primordial de los grupos armados ilegales, cuyo objetivo es despejar territorio para así expandir el número de áreas bajo su dominio y apropiarse, de manera ilegal, de tierras valiosas (Reyes y Bejarano, 1998). La expulsión de población es, además, una estrategia de guerra para impedir las acciones colectivas, para destruir las redes sociales y para intimidar la población, logrando de esta manera controlar a la población civil (Henao et al, 1998).

Una estrategia de guerra para la apropiación de activos, la expansión del dominio territorial y el control de la población civil, requiere atacar a grupos específicos de la población. Las agresiones a la población no son, por lo tanto, aleatorias. La evidencia econométrica para Colombia indica que los propietarios de tierras, los individuos jóvenes y las personas con papeles de liderazgo en la sociedad, enfrentan más posibilidades de ser atacados (Kirchhoff e Ibáñez, 2001).

Como resultado de lo anterior, la población desplazada es un grupo particular de la población colombiana con tres características especiales. En primer lugar, dado que muchos hogares desplazados tienen jefatura femenina, bajos niveles de educación y una alta dependencia económica, esta población es muy vulnerable. En segundo lugar, el acceso a la tierra es una característica común de la mayoría de los hogares desplazados. Cerca de 60 por ciento de las familias desplazadas tenían acceso a la tierra antes de abandonar su lugar de origen, porcentaje superior frente a la población colombiana. En tercer lugar, el tejido social de los hogares desplazados es más denso frente a una familia promedio colombiana, dado que 24 por ciento de las familias desplazadas participaban en alguna organización antes de la migración.

Pese a los esfuerzos estatales y no estatales para expandir la asistencia a dicha población, sus condiciones en los lugares de recepción son bastante precarias. Pocas familias se vinculan a los mercados laborales, y su ingreso exiguo ubica a casi todos los hogares bajo la línea de pobreza.

Cerca de la mitad de los niños de familias desplazadas están desnutridos, un porcentaje significativo no asisten al colegio y muchos trabajan para contribuir con el ingreso familiar (OIM, 2002). No obstante lo anterior, pocos hogares desean retornar a su lugar de origen. Cifras del Sistema RUT revelan que aproximadamente 11 por ciento de las familias expresan deseos de retornar, 46 por ciento prefieren permanecer en los municipios de recepción y 19 por ciento desearían reubicarse (Ibáñez y Querubin, 2004).

El propósito de este informe es contribuir con el diseño de políticas, en particular las políticas dirigidas a apoyar los procesos de asentamiento en los sitios de recepción y a promover el retorno en los municipios de origen. Los objetivos del estudio son tres: (i) explorar las pérdidas de bienestar para la población desplazada; (ii) evaluar los impactos de los programas de asistencia para la población desplazada; e (iii) identificar los determinantes del deseo de retorno.

El desplazamiento impone, presumiblemente, pérdidas considerables de bienestar sobre sus víctimas. Con el fin de justificar la necesidad de priorizar la inversión para la población desplazada, es importante explorar sus pérdidas de bienestar. La medición de las pérdidas de bienestar de la población desplazamiento proporciona un punto de partida para el Gobierno Nacional y las organizaciones internacionales, responsables de decidir la asignación presupuestal para apoyar esta población. Poco se conoce sobre los costos del desplazamiento. Este informe se concentra en responder, por un lado, cuales son la dimensiones del bienestar más afectadas por el desplazamiento y, de otro, cuales grupos de la población enfrentan unas pérdidas de bienestar mayores.

El análisis desarrollado permite concluir que son muchos los elementos del bienestar de los hogares desplazados que se ven afectados. Por una parte, la composición demográfica de los hogares desplazados revela que éstos se encuentran en una posición de vulnerabilidad frente a la pobreza. La comparación de la estructura de los hogares desplazados con la de los hogares pobres, revela que los primeros tienen un tamaño de hogar mayor, mayores tasas de dependencia, menores dotaciones de capital humano, medido en años de escolaridad del jefe, y un mayor porcentaje de hogares que pertenecen a minorías étnicas. La vulnerabilidad de los hogares es latente entonces por su estructura y los sitúa en una posición desfavorable, aun frente a la población pobre urbana.

Por otra parte, el análisis permite concluir que los hogares desplazados enfrentan condiciones adversas en el mercado laboral. Su baja dotación e capital humano, sumada a los conocimientos específicos en labores agrícolas, poco relevantes para el mercado laboral urbano, son un factor importante que explica las altas tasas de desempleo en la población desplazada y sus ocupaciones, caracterizadas por un alto grado de informalidad, baja remuneración y condiciones de trabajo precarias. De igual forma, el desplazamiento tiene un impacto considerable sobre el bienestar puesto que genera una recomposición de las funciones de los miembros del hogar, la cual tiene importantes efectos psicológicos y sociales.

Así mismo, se encuentra que las condiciones educativas y de salud en los municipios receptores son precarias para la población desplazada. Aunque la asistencia educativa mejora con respecto a los municipios de origen, está por debajo de la población pobre urbana. Por su parte, aunque el acceso a servicios de salud mejor como resultado de la afiliación a través de la RSS al régimen

de salud, los hogares desplazados presentan una mayor incidencia de enfermedades, las cuales se asocian con deficientes niveles de nutrición y condiciones de vida precarias. El análisis demuestra que a pesar de que los hogares cuentan con un mejor acceso a servicios públicos, como resultado de la mayor oferta de estos servicios en las ciudades, las características, el tipo y la tenencia de la vivienda, sufren un impacto considerable.

Adicionalmente, el análisis encuentra que el desplazamiento genera obstáculos para la conformación de organizaciones comunitarias e implica la destrucción de las redes sociales y del capital social, los cuales son fundamentales para minimizar los riesgos y mitigar las consecuencias de los choques externos, así como para posibilitar la toma de decisiones en comunidad y el desarrollo de proyectos de vida.

Finalmente, el análisis permite establecer que el desplazamiento genera una importante pérdida de activos para los hogares desplazados. Estos se ven obligados a abandonar los activos productivos con los que contaban en sus municipios de origen así como bienes de otro tipo y no logran superar el impacto ya que el nivel de tenencia de activos es considerablemente menor después del desplazamiento.

El capítulo 3. permite concluir que el desplazamiento tiene importantes implicaciones sobre el bienestar de los hogares y que es necesario que las políticas públicas identifiquen estas pérdidas para poder diseñar programas adecuados a las necesidades de la población desplazada. Así mismo, la correcta identificación de las necesidades y del impacto sobre el bienestar permite desarrollar evaluaciones a los programas enfocados a aliviar la vulnerabilidad de los hogares desplazados.

Esta evaluación de los programas enfocados a la población desplazada es esencial para rectificar falencias y fortalecer aciertos. El Gobierno Nacional y la comunidad internacional han implementado un considerable número de proyectos e intervenciones con el fin de mitigar el impacto del desplazamiento. Durante el periodo comprendido entre 2000 y 2002, la inversión pública para la población desplazada se incrementó seis veces frente a la inversión de años anteriores (CONPES, 2002). Asimismo, las organizaciones internacionales y las ONGs han invertido una suma considerable en la población desplazada colombiana.

Los resultados del capítulo IV revelan unos resultados favorables para los programas estatales y los programas ejecutados por USAID. Los índices de cubrimiento del proceso de inscripción del SUR son, por un lado, bastante satisfactorios. Es importante aún reducir los tiempos que transcurren desde la declaración ante el Ministerio Público hasta el momento de recepción de la primera ayuda. Pese a los índices satisfactorios, el acceso al tipo de ayuda parece ser bastante heterogéneo. Los hogares parecen recibir, en la mayoría de los casos, sólo un tipo de ayuda. Además, los resultados sugieren que la ayuda estatal está consolidada en los servicios sociales típicamente prestados por las entidades estatales, es decir educación, salud y vivienda. De otro lado, los hogares beneficiarios de USAID parecen estar en mejores condiciones que el grupo de control: sus índices de inscripción en el SUR son mayores, el acceso a la ayuda estatal está más expandido y las condiciones en los municipios de recepción son mejores.

Un porcentaje muy restringido de los hogares desplazados desean retornar a su lugar de origen, no obstante el retorno es una de las principales prioridades del Gobierno actual. Antes de iniciar inversiones sustanciales en las políticas retorno que no sean necesariamente efectivas por no estar alineados con los deseos de la población desplazada, es importante identificar los determinantes del deseo de retorno. Ello permite enfocar de manera adecuada las políticas de retorno y garantizar su sostenibilidad.

Los datos sugieren que aquellos hogares que desean retornar exhiben un mayor porcentaje de desplazamiento al interior del mismo municipio de origen y se desplazaron, en mayor proporción, con la familia completa. De igual forma, hogares que tenían predios relativamente grandes en el origen, que mantienen algún tipo de control y continúan destinando a labores agrícolas dichos predios y que podrían recuperar sus tierras en un eventual retorno, manifiestan una mayor disposición a retornar. Finalmente, hogares dedicados a labores agrícolas en el municipio de origen o receptor desean retornar.

Por otro lado, hogares que se desplazaron por razones económicas, que perciben presencia de guerrilla en su municipio de origen, que tuvieron acceso a ciertos tipos de ayuda estatal y que tienen jefatura femenina o jefe de hogar viudo(a) manifiestan una menor disposición a retornar.

De igual forma, diferentes características del proceso de desplazamiento y de los hogares inciden en la forma en la cual programas de retorno pueden cambiar el deseo de retorno de aquellos hogares que bajo las condiciones actuales no estarían dispuestos a retornar. Hogares cuyo desplazamiento fue generado por ataques directos, que perciben presencia de fuerzas del Estado en el municipio receptor, que tienen jefatura femenina y cuyo jefe de hogar es viudo(a) no están dispuestos a retornar incluso bajo escenarios hipotéticos en los cuales mejorarán las condiciones en el origen. Por otro lado, hogares que se desplazaron al interior del municipio, que perciben presencia de fuerzas estatales en el municipio de origen, que abandonaron pero podrían recuperar sus tierras y que estaban vinculados a organizaciones campesinas en el municipio de origen estarían dispuestos a retornar bajo programas de retorno, a pesar de que no desean retornar en las condiciones actuales.

Este informe explora los temas discutidos en los párrafos anteriores. El primer capítulo describe la metodología utilizada en el trabajo. El impacto sobre el bienestar es discutido en el segundo capítulo. El tercer capítulo evalúa la efectividad de programas para la población desplazada financiados por USAID. El cuarto capítulo examina los determinantes del deseo de retorno. Las implicaciones de política del informe se discuten en el último capítulo.

## **II. El diseño de la encuesta cuantitativa, el diseño del cuestionario y la aplicación de la encuesta**

Para alcanzar los objetivos descritos en la introducción, el estudio aplica encuestas cuantitativas a una muestra de 3.000 hogares desplazados y una encuesta comunitaria en cada una de las comunidades donde se aplica la encuesta. La muestra se divide en tres submuestras: (i) 1.000 hogares beneficiarios de programas de USAID; (ii) 1.000 hogares inscritos en el Sistema RUT; y (iii) 1.000 hogares no inscritos en el Sistema RUT. La encuesta se aplica en 105 comunidades, 62 municipios y 23 departamentos. El proceso de diseño de la muestra, del diseño del cuestionario y de la aplicación de la encuesta se describe en este capítulo. Asimismo, se analizan las diferencias entre los hogares inscritos y no inscritos en el Sistema RUT.

### **1. Diseño del cuestionario**

Tres tipos de encuestas se aplicaron durante el proyecto: una encuesta detallada de hogares desplazados (EDHD-2004), una encuesta de beneficiarios (EB-2004) y una encuesta comunitaria (EC-2004). El objetivo de la EDHD-2004 es recopilar información detallada acerca del proceso migratorio de los hogares desplazados, las condiciones socioeconómicas y el acceso a servicios sociales en los municipios de origen y recepción, la vinculación a mercados laborales, el deseo de retorno, el consumo de los hogares, la tenencia de tierras y activos y la producción agrícola. La encuesta de beneficiarios consta de la EDHD-2004 y de un cuestionario específico que obtiene información acerca de las características de los programas evaluados tales como el proceso de inscripción, la satisfacción de los beneficiarios con el programa y las condiciones laborales actuales. El propósito de la EC-2004 es recopilar información acerca de las características, la infraestructura, la oferta de servicios públicos y sociales, las organizaciones sociales y los proyectos estatales disponibles en cada una de las comunidades incluidas en la muestra.

El diseño del cuestionario se realizó en cuatro etapas. La primera versión del cuestionario se elaboró con base en el documento de las hipótesis, los resultados de los estudios de caso y encuestas anteriores aplicadas a la población desplazada. Dicha versión se presentó en un seminario metodológico organizado en la Universidad de los Andes el 7 de Junio de 2004. Instituciones tales como la Red de Solidaridad Social, la Conferencia Episcopal, el Departamento Nacional de Planeación, la FAO, USAID y el Banco Mundial asistieron al Seminario y proporcionaron sugerencias importantes para modificar el cuestionario. La versión del cuestionario, modificada con base en los comentarios del seminario, fue aplicada posteriormente por los investigadores del estudio a pequeños grupos de desplazados con el fin de encontrar posibles problemas y corregirlos. El cuestionario se aplicó cuatro veces durante esta etapa. Después de cada aplicación, el cuestionario se ajustó y se elaboraron nuevas versiones. La versión ajustada del cuestionario se aplicó en un muestreo piloto a 50 hogares desplazados localizados en Bogotá y Girardot. Ello con el fin identificar posibles problemas con el cuestionario. Los problemas identificados durante la encuesta piloto permitieron ajustar una última vez el cuestionario y realizar la versión final.

El cuestionario final de la EDHD-2004 incluye las siguientes secciones:

- i. Matriz de migración: proceso de migración, actor armado responsable del desplazamiento, detonantes del desplazamiento, contactos en municipios receptores, acceso a ayuda estatal, acceso a los mercados laborales y condiciones de la vivienda. Esta información se recoge para cada municipio del proceso de migración.
- ii. Composición del hogar en el municipio de recepción: relación con el jefe del hogar, estado civil, género, edad, grupo étnico y educación.
- iii. Composición del hogar en el municipio de origen: relación con el jefe del hogar, estado civil, género, edad, grupo étnico y educación para miembros que no residen en el hogar. Se indaga, además, información acerca de las remesas provenientes de estos miembros.
- iv. Salud en los sitios de origen y recepción: acceso a servicios de salud, costos de los servicios de salud, contracción de enfermedades y costo monetario y de tiempo de cada enfermedad.
- iv. Vínculo con mercados laborales en municipios de origen y recepción para cada miembro del hogar: ocupación laboral, ingreso laboral y beneficios laborales.
- v. Educación en municipios de origen y recepción para cada miembro del hogar: nivel educativo, asistencia educativa, tiempo de interrupción en la asistencia escolar debido al desplazamiento y costos educativos.
- vi. Participación en organizaciones antes del desplazamiento, tres meses después del desplazamiento y en la actualidad para cada miembro del hogar.
- vii. Información sobre el consumo de los hogares.
- ix. Acceso a programas estatales para la población desplazada: proceso de registro en el SUR, acceso a programas de asistencia, duración de los programas de asistencia y valor monetario de los programas.
- x. Deseo de retorno: planes de asentamiento del hogar, preguntas de valoración contingente acerca del deseo de retorno bajo diferentes escenarios de compensación.
- xi. Tenencia de la tierra y producción agrícola: tamaño de los predios, transacciones de tierras desde el momento de creación del hogar, estatus de propiedad de los predios y producción agropecuaria antes del desplazamiento.
- xii. Acceso a créditos: acceso a créditos formales e informales antes y después del desplazamiento.
- xiii. Tenencia de activos: tenencia de activos antes del desplazamiento, tenencia de activos inmediatamente después del desplazamiento y tenencia actual de activos.

La encuesta para hogares beneficiarios incluye la EDHD-2004 descrita en el párrafo anterior y el cuestionario siguiente:

- i. Proceso de inscripción: obtención de información acerca del programa, tiempo de inscripción y tiempo transcurrido entre inscripción y recepción de la primera ayuda.
- ii. Programas de capacitación laboral: cursos de capacitación inscritos, satisfacción con los cursos y percepción de la utilidad del programa de capacitación para conseguir trabajo y aumentar ingresos del hogar e información laboral.
- iii. Programas de microempresas: requisitos para acceder a los créditos, destino de los fondos del crédito, grado de dificultad para cumplir con obligaciones del crédito y satisfacción con el programa.

El cuestionario final de la EC-2004 incluye las siguientes secciones:

- i. Características de la comunidad: tamaño de la población nativa y la población desplazada, condiciones socioeconómicas de la población desplazada, existencia de conflictos entre la población nativa y la población desplazada, comparación entre las condiciones de los pobres y las familias desplazadas en la comunidad.
- ii. Infraestructura de la comunidad: escuelas, centros de salud, vías, servicios públicos y seguridad.
- iii. Organización de la comunidad: participación en trabajos voluntarios, frecuencia de reuniones comunitarias, acciones colectivas realizadas por la comunidad, confianza entre miembros de la comunidad, inserción de los hogares desplazados en las actividades comunitarias.
- iv. Proyectos públicos y privados: necesidades de la comunidad y necesidades específicas de la población desplazada.

## **2. Diseño de la muestra de la EDHD-2004**

La naturaleza de la migración forzada y de la población desplazada dificulta la existencia de cifras acerca de la magnitud del desplazamiento y de la distribución municipal de la población desplazada. Por lo tanto, las bases de datos disponibles son estimaciones sesgadas de la magnitud de la población desplazada y de su distribución municipal. La información sobre desplazamiento forzoso en Colombia proviene de tres fuentes diferentes: la Red de Solidaridad Social (Sistemas SUR y SEFC), CODHES (Sistema SISDES) y la Conferencia Episcopal (Sistema RUT).

El Sistema Único de Registro – SUR, iniciado en el año 1999, recoge la información de los hogares desplazados con derecho a acceder a la ayuda estatal. Para registrarse en el SUR, los hogares deben rendir una declaración juramentada ante cualquier institución del Ministerio Público. El Estado cuenta luego con 15 días hábiles para verificar la declaración del hogar<sup>1</sup>. El

---

<sup>1</sup> Una descripción detallada del SUR y el proceso de inscripción se presenta en el capítulo IV.

objetivo del SEFC es estimar la magnitud del desplazamiento y su distribución regional con base en la información provista por distintos tipos de fuentes. Con el fin de recopilar la información, las Unidades Territoriales de la RSS deben diligenciar unas fichas base donde se consigna la fuente de información, los datos geográficos del desplazamiento, el número de hogares desplazados y sus características socio-demográficas así como las causas y actores responsables del desplazamiento. Toda la información consignada en el SEFC es contrastada, además, con distintas fuentes para validar los hechos informados y es consolidada en la oficina central de la RSS por la Unidad Técnica Conjunta.

El SISDES, sistema de información de CODHES<sup>2</sup>, recopila información acerca de la magnitud del desplazamiento, de las características socio-demográficas de la población desplazada y realiza estudios de caso en algunas regiones del país. Para calcular la magnitud del desplazamiento, CODHES utiliza una metodología denominada “estadística por consenso” que recoge la información contenida en 34 periódicos de país, la cual se convalida con autoridades locales e individuos y entidades vinculadas al SISDES. Con base en el SISDES, CODHES identifica una muestra de hogares desplazados a quienes les aplica encuestas detalladas con el fin de conocer sus características socio-demográficas, los actores y detonantes de la expulsión así como la tenencia de tierras. Los estudios de caso están localizados en algunas regiones.

Por último, el Sistema de Información RUT, que se inició en 1997, está compuesto por los hogares que se acercan a las Diócesis de la Iglesia Católica<sup>3</sup>, quien cuenta con 3.764 Parroquias, ubicadas a lo largo del territorio Nacional. Los datos se recopilan con unos cuestionarios aplicados a los hogares cuyo principal objetivo es obtener información acerca del proceso de desplazamiento, las características sociodemográficas del hogar, el deseo de retorno y el acceso a ayuda. El Sistema RUT contiene información de 43.587 hogares ubicados en 260 municipios.

El Sistema de Información RUT posee varias ventajas frente a las bases de datos de la RSS y CODHES y, por ende, constituyó la base para construir la muestra de este estudio. Las ventajas del Sistema RUT son las siguientes. Primero, el Sistema RUT fue implementado a partir de 1997 y contiene un lapso de tiempo más prolongado en contraste con el Sistema SUR. Además, el Sistema contiene hogares desplazados desde 1980 pues no está restringido por la disposición legal de considerar hogares con un año o menos de expulsión. Segundo, el cuestionario del Sistema RUT, a diferencia del Registro de la RSS aplicado hasta abril de 2004, contiene información detallada acerca de la estructura del hogar, los actores de expulsión y la tenencia de la tierra. Por último, el Sistema RUT cubre un porcentaje considerable del territorio nacional a través de sus Parroquias mientras que el Sistema SISDES contiene estudios de casos de algunos municipios del país. Las secciones siguientes describen el proceso de selección de la muestra de la EDHD-2004.

---

<sup>2</sup> CODHES es una organización no gubernamental dedicada al tema de desplazamiento forzoso en Colombia.

<sup>3</sup> Los cuestionarios son aplicados, por lo general, por Padres, Hermanas o Seminaristas. Su principal objetivo es realizar un primer acercamiento con el hogar desplazado y estrechar los vínculos de confianza con el hogar. Por lo tanto, la aplicación del cuestionario tiene una duración que oscila en un rango de una a cuatro horas.

## 2.1. Proceso de selección de la muestra de la EDHD-2004

La encuesta se aplicó a 3.000 hogares desplazados distribuidos de la siguiente manera: (i) 1.000 hogares registrados en el Sistema RUT de la Conferencia Episcopal; (ii) 1.000 hogares no registrados en el Sistema RUT de la Conferencia Episcopal; y (iii) 1.000 hogares beneficiarios de programas de USAID.

Se seleccionaron 3.000 hogares RUT, esperando una tasa de no respuesta del 66%<sup>4</sup>. Esto significa que en promedio se asumió que era posible ubicar 1.000 de los 3.000 hogares seleccionados. En las mismas comunidades seleccionadas, se aplicaron 1.000 encuestas a hogares desplazados no inscritos en el Sistema RUT (Hogares No RUT) ubicados en la vecindad inmediata de los hogares RUT encuestados.

Para seleccionar los 3.000 hogares RUT, se llevó a cabo un procedimiento de muestreo sistemático que se describe a continuación:

1. *Definición de unidades de medida.* el procedimiento de muestreo sistemático define unidades de medida que comprenden 5 hogares. Ello significa que para cada comunidad se debe definir cuantas unidades de medida se deben encuestar. Dado que se definió una tasa de no respuesta promedio de 66%, la unidad de medida debe contener 15 hogares con el propósito de encuestar en promedio 5 hogares por unidad de medida seleccionada. Por lo tanto, todos los municipios con menos de 15 hogares se eliminan de la muestra puesto que no será posible encuestar una unidad de medida completa. En los municipios con más de 15 hogares, se unieron las comunidades con menos de 15 hogares con otras comunidades en el mismo municipio para asegurar unidades de medida de 15 hogares.

Asimismo, se excluyeron los hogares localizados en las grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Cartagena) para los cuales no existía una comunidad específica<sup>5</sup> o un lugar de ubicación<sup>6</sup>. Por ejemplo, según el Sistema RUT, en Bogotá se registraron 2.000 hogares pero no se consignó la información acerca del lugar de localización. Dado que no se provee información acerca del sitio de localización, es imposible localizar estos hogares y por esta razón se excluyeron de la muestra. Esto no significa que se excluyeron todos los hogares de las grandes ciudades: sólo se excluyeron aquellos hogares sin un sitio específico de localización en las grandes ciudades.

---

<sup>4</sup> Para establecer el porcentaje de no respuesta, se envió una comunicación a las 72 Diócesis de la Conferencia Episcopal indagando acerca del número de hogares desplazados en los municipios bajo su jurisdicción, el número de hogares desplazados inscritos en el Sistema RUT en los municipios bajo su jurisdicción y el porcentaje de ubicación de los hogares inscritos en el Sistema RUT. Con las respuestas de las Diócesis se construyó el porcentaje de no respuesta.

<sup>5</sup> Una comunidad se define en el Sistema RUT como una unidad menor a la división municipal. Las comunidades pueden ser barrios, veredas o unidades más pequeñas que los barrios. La definición de comunidad se deja a discrecionalidad de los coordinadores RUT regionales.

<sup>6</sup> La base de datos del Sistema RUT no contiene una dirección postal específica para localizar fácilmente a los hogares RUT. Sin embargo, contiene información acerca de la comunidad específica y el municipio en el cual residía el lugar en el momento de la encuesta.

2. *Estratificación.* Los datos del Sistema RUT permitían estimar el porcentaje de deseo de retorno, la tenencia de tierras, el acceso a ayuda estatal y el desplazamiento reactivo para cada comunidad. Estos porcentajes, en conjunto con la región geográfica y el número de hogares por comunidad, se usaron para llevar a cabo la estratificación.

El procedimiento anterior garantiza que se incluyan en la muestra hogares localizados en todas las regiones del país, y en comunidades con una varianza significativa en las variables de estratificación (es decir, se aplicaran encuestas en comunidades con tamaños diferentes, con porcentajes distintos de desplazamiento reactivo, diferentes porcentajes de tenencia de tierras, acceso heterogéneo a la ayuda estatal, entre otros).

3. *Selección de comunidades.* Después de excluir las comunidades con menos de 15 hogares y los hogares en las grandes ciudades imposibles de relocalizar, se contaba con 38.066 hogares correspondientes a 2.538 unidades de medida. El objetivo era seleccionar 200 unidades de medida (se buscaba encuestar 1.000 hogares RUT y se asumió que se encuestaría en cada unidad de medida un promedio de 5 hogares), por lo tanto, se eligieron en promedio una de cada 13 unidades de medida en la muestra. Esta selección se realizó con un procedimiento aleatorio sistemático.
4. *Comunidades seleccionadas.* Los municipios y departamentos seleccionados y el número de hogares a encuestar en cada uno se presentan en los Cuadros 1 y 2. Las comunidades seleccionadas están ubicadas a lo largo del país. La muestra final está distribuida en 105 comunidades, 62 municipios y 23 departamentos.
5. *Selección de hogares.* Con el fin de seleccionar los hogares de manera aleatoria, se organizaron los hogares de cada comunidad de acuerdo a su fecha de llegada a la comunidad. Una vez se llevó a cabo este proceso, se seleccionaron de manera aleatoria los hogares requeridos en cada comunidad (por ejemplo, en las comunidades que tenían 45 hogares, se escogió un hogar de cada tres). Este procedimiento garantiza que se encuestaran hogares desplazados recientemente así como hogares que se desplazaron por un periodo prolongado de tiempo.
6. *Selección hogares no-RUT.* La muestra de hogares no-RUT cubre 1.000 familias que fueron encuestadas en las mismas comunidades y con la misma distribución que los hogares RUT. Los encuestadores aplicaron la encuesta a un hogar no-RUT en una localización muy cercana de cada hogar RUT encuestado. Dado que los encuestadores deben cumplir con un procedimiento específico cuando encuesten los hogares RUT (quienes ya han sido seleccionados aleatoriamente) esto evita que se introduzca un sesgo en los hogares no-RUT encuestados. Dicho sesgo surge si se permite a los encuestados aplicar la encuesta para los hogares no-RUT discrecionalmente.

<b>Departamento</b>	<b>Municipio</b>	<b>Número de Hogares</b>
Antioquia	Bello	15
Antioquia	Buritica	30
Antioquia	Medellín	60
Antioquia	Rionegro	60
Antioquia	San Luis	15
Antioquia	San Rafael	15
Antioquia	San Roque	15
Antioquia	Yondo	15
Atlántico	Barranquilla	60
Bogotá		15
Bolívar	Arjona	15
Bolívar	Cartagena	210
Bolívar	Carmen de Bolívar	180
Bolívar	Magangue	30
Bolívar	María la baja	15
Bolívar	San Jacinto	15
Bolívar	San Martín de Ioba	15
Bolívar	Turbaco	15
Bolívar	Zambrano	15
Boyacá	Tunja	15
Caldas	Manizales	60
Caquetá	Florencia	285
Caquetá	San José del fragua	15
Caquetá	Valparaíso	15
Cesar	Agustin Codazzi	15
Cesar	Valledupar	135
Chocó	Bojayá	15
Chocó	Quibdó	120
Córdoba	Lorica	15
Córdoba	Montelibano	75
Córdoba	Montería	15
Cundinamarca	Agua de Dios	30
Cundinamarca	Girardot	15
Cundinamarca	Zipaquirá	15
Guaviare	San José del Guaviare	105
Huila	Colombia	15
Huila	Garzón	15
Huila	Guadalupe	15
Huila	Neiva	45
Huila	San Agustín	15
Magdalena	Santa Marta	30
Meta	Granada	15
Meta	Villavicencio	240
Nariño	Ipiales	15
Nariño	Pasto	165
Nariño	Samaniego	15
Nariño	Tumaco	15
Norte de Santander	Cúcuta	30
Quindío	Armenia	15
Risaralda	Pereira	60
Santander	Barrancabermeja	15
Santander	Bucaramanga	30
Santander	Piedecuesta	15
Sucre	San Onofre	15
Sucre	Sincedejo	45
Tolima	Cunday	15
Tolima	Ibagué	165
Tolima	Libano	15
Valle del Cauca	Buenaventura	180
Valle del Cauca	Buga	15
Valle del Cauca	Calí	15
Valle del Cauca	San Pedro	15

**Cuadro 2. Departamentos seleccionados**

Departamentos	Número de Hogares
Antioquia	225
Atlántico	60
Bogotá	15
Bolívar	510
Boyacá	15
Caldas	60
Caquetá	315
Cesar	150
Chocó	135
Córdoba	105
Cundinamarca	60
Guaviare	105
Huila	105
Magdalena	30
Meta	255
Nariño	210
Norte de Santander	30
Quindío	15
Risaralda	60
Santander	60
Sucre	60
Tolima	195
Valle	225

## 2.2. Proceso de selección de la muestra de beneficiarios

El objetivo de la encuesta de beneficiarios es evaluar el impacto de los programas de generación de ingresos dirigidos a la población desplazada. Para tal fin, se escogieron los hogares beneficiarios de los programas de USAID ejecutados por CHF, FUPAD y OIM. El procedimiento para seleccionar la muestra fue el siguiente:

1. *Selección de programas a evaluar.* Se seleccionaron dos tipos de programas de generación de ingresos: capacitación laboral y programas de promoción de unidades productivas. La muestra se concentró en dos programas para reducir la heterogeneidad de los programas a evaluar.
2. *Selección de municipios.* Con el fin de controlar por el contexto económico, se aplicaron las encuestas de beneficiarios en los mismos municipios de la muestra de la EDHD-2004. El listado de municipios se entregó a CHF, FUPAD y OIM, quienes realizaron un listado de los programas que se han implementado en estos municipios.

3. *Selección de beneficiarios.* Una vez se escogieron los programas a evaluar, CHF, FUPAD y OIM enviaron a la Universidad de los Andes el listado de los beneficiarios de cada programa. Para la selección de beneficiarios, se estratificó la muestra por tipo de programa (capacitación laboral/unidades productivas), estatus del programa (vigente/terminado) y duración del programa.
4. *Aplicación de la encuesta.* Los listados de beneficiarios se enviaron a cada Diócesis para proceder con la aplicación de la encuesta.

La muestra seleccionada se presenta en el cuadro 3 y un análisis detallado de las características de los beneficiarios se presenta en el capítulo IV.

**Cuadro 9. Muestra de hogares beneficiarios**

Departamento	Municipio	Número de hogares
Antioquia	Medellín	21
Atlántico	Barranquilla	55
Bogotá	Bogotá	23
Bolívar	Cartagena	51
Caldas	Manizales	7
Caquetá	Florencia	158
Córdoba	Montería	33
Huila	Neiva	18
Magdalena	Santa Marta	22
Meta	Villavicencio	80
Nariño	Pasto	14
Nariño	Samaniego	12
Quindío	Armenia	11
Risaralda	Pereira	32
Santander	Barrancabermeja	13
Santander	Bucaramanga	20
Sucre	Sincelejo	62
Tolima	Ibagué	199
Valle del Cauca	Buenaventura	12
Valle del Cauca	Cali	160

## 2.2. Comparación de los hogares RUT y No RUT

El objetivo de esta sección es discernir la diferencia entre los hogares inscritos en el Sistema RUT (hogares RUT) y los hogares no inscritos en el Sistema RUT (hogares No RUT). Dicho ejercicio permite identificar el sesgo contenido en los datos del Sistema RUT y establecer si estos datos distan mucho de una muestra representativa de la población desplazada. La diferencia entre los hogares RUT y los hogares No RUT no es notoria. Pese a que surgen algunas diferencias mínimas en la dinámica del desplazamiento y las características del hogar, la

principal diferencia aparece en el proceso de inscripción en el SUR, en la ayuda recibida y en las condiciones en el municipio de recepción.

Los actores responsables del desplazamiento, los detonantes del desplazamiento y el proceso de migración pueden influenciar el comportamiento de los hogares en los municipios de recepción. Es probable, por ejemplo, que un hogar víctima de un asesinato de un miembro de la familia guarde prevenciones y, por lo tanto, prefiera no ser visible en el municipio de recepción, por lo cual no acude a ninguna institución a solicitar ayuda. Es también posible que los hogares que decidieron migrar de manera definitiva adopten estrategias diferentes para instalarse en el municipio de recepción. Asimismo, los grupos armados pueden adoptar tácticas de intimidación distintas de tal manera que algunos grupos de la población desplazada prefieren preservar el anonimato. Sin embargo, el Cuadro 3 muestra como la dinámica del desplazamiento y el proceso de migración no parecen diferenciar la decisión de las familias de acudir a la Iglesia Católica. Los porcentajes no presentan diferencias estadísticamente significativas, a excepción de la decisión de migrar definitivamente. Los hogares que se desplazan temporalmente solicitan ayuda de la Iglesia Católica en mayores proporciones en contraste con hogares que migran definitivamente. La migración definitiva requiere de estrategias duraderas y la Iglesia solo puede suministrar ayudas temporales por lo cual es probable que decidan asignar su tiempo a afianzar su proceso de instalación.

**Cuadro 3. Dinámica del desplazamiento - hogares RUT y No RUT**

	Hogares RUT	Hogares No RUT	t-estadístico Pearson Chi-Square
Desplazamiento reactivo	89.1%	89.3%	0.012
Desplazamiento intramunicipal	19.5%	18.8%	0.057
Desplazamiento masivo	14.0%	15.6%	0.464
Desplazamiento definitivo	72.4%	77.2%	3.041*
Actor responsable – guerrilla	66.9%	63.7%	1.103
Actor responsable – Paramilitares	49.4%	53.3%	1.475
Deseo de retorno	11.5%	13.3%	0.730

Fuente: Cálculos de los autores con base en EDHD-2004

\*Significativo al 10%

Las características de los hogares pueden también determinar los comportamientos y las preferencias de las familias desplazadas. Hogares vulnerables, es decir con una alta tasa de dependencia, con jefatura femenina o perteneciente a minorías étnicas, pueden recurrir con mayor probabilidad a la ayuda de las instituciones. De otro lado, hogares con niveles de escolaridad superiores y menos vulnerables pueden contar con un mayor cúmulo de información y conocer, por ende, las distintas alternativas de atención a la población desplazada. El cuadro 4 presenta las características sociodemográficas de los hogares RUT y no RUT. Las diferencias entre los dos grupos de hogares se limitan al género y la edad del jefe del hogar. Los jefes de los hogares RUT son de género masculino en mayores porcentajes y son un poco mayores frente a su contraparte. Estos datos muestran que los hogares RUT y no RUT son bastante similares y no

es posible afirmar que un tipo especial de hogares acude a la Iglesia Católica para solicitar apoyo.

**Cuadro 4. Características hogares RUT y No RUT**

Variable	Hogares RUT	Hogares No RUT	t-estadístico Pearson Chi-Square
Consumo agregado anual – Recepción	3.95 millones	3.95 millones	-0.013
Jefatura masculina	66.9%	57.4%	9.395***
Jefe del hogar viudo	9.0%	8.2%	0.196
Número de personas menores de 12 años	1.80	1.94	1.335
Número de personas entre 12 y 17 años	0.89	0.85	-0.614
Número de personas entre 18 y 65 años	2.57	2.53	-0.429
Número de personas mayores de 65 años	0.20	0.15	-1.606
Años de escolaridad jefe del hogar	4.82	4.65	-0.426
Años de escolaridad máxima en el hogar	7.35	6.98	-1.376
Edad jefe del hogar	44.12	41.49	-2.765***
Pertenencia a minoría étnica	18.8%	20.7%	0.531
Número de organizaciones	0.46	0.56	1.421

Fuente: Cálculos de los autores con base en EDHD-2004

\*Significativo al 10%

\*\*Significativo al 5%

\*\*\*Significativo al 1%

Las principales diferencias entre los hogares RUT y no RUT se presentan en el proceso de acceso a la ayuda estatal y en la recepción de ayuda estatal y no estatal, en particular la ayuda no estatal. Los Cuadros 5, 6 y 7 muestran las diferencias, en estos aspectos, entre los hogares RUT y hogares No RUT. La Iglesia Católica provee una asesoría legal permanente a la población desplazada cuyo objetivo es ayudar a dicha población a reclamar sus derechos y así acceder a los beneficios previstos por la Ley. Los datos del Cuadro 5 sugieren que esta asesoría ha sido efectiva ya que los hogares desplazados están informados del SUR con más frecuencia, rinden en porcentajes mayores declaración ante el Ministerio Público y su inscripción en el SUR es superior.

**Cuadro 5. Declaración y registro en SUR**

Variable	Hogares RUT	Hogares No RUT	t-estadístico Pearson Chi-Square
Conoce SUR	91.4%	80.9%	22.199***
Rindió declaración para registro en SUR dado que conoce SUR	92.9%	83.5%	17.815***
Fue inscrito en el SUR dado que rindió declaración	94.8%	90.0%	6.240**

Fuente: Cálculos de los autores con base en EDHD-2004

\*Significativo al 10%

\*\*Significativo al 5%

\*\*\*Significativo al 1%

Una vez los hogares RUT y no RUT son inscritos en el SUR, la diferencia entre los dos grupos de hogares se desvanece para casi todos los tipos de ayuda estatal. El cubrimiento de la ayuda estatal, a excepción de los servicios de salud y la asistencia educativa, son bastante similares. Ambos tipos de ayuda, el apoyo educativo y el cubrimiento en salud, son provistos por las entidades locales, mientras el otro tipo de ayuda es provista por entidades del ámbito nacional. La Iglesia Católica, al trabajar a nivel comunitario y tener un vínculo estrecho con las entidades locales, puede ayudar a la población desplazada a agilizar el suministro de esta ayuda. Por el contrario, la oferta del otro tipo de ayuda depende de entidades nacionales con vínculos menos tangibles con las Diócesis locales.

**Cuadro 6. Ayuda Estatal Recibida – Hogares RUT y No RUT**

Tipo de ayuda	Hogares RUT	Hogares No RUT	t-estadístico Pearson Chi-Square
Asistencia humanitaria de emergencia	29.6%	30.8%	0.137
Cubrimiento en salud	32.2%	25.4%	5.460**
Ayuda educativa	17.4%	12.6%	3.675**
Generación de ingresos	4.7%	4.1%	0.169
Vivienda	8.2%	5.6%	2.078
Tierras y capacitación agrícola	1.4%	1.0%	0.246
Atención psicosocial y nutrición para niños	3.0%	3.6%	0.184

Fuente: Cálculos de los autores con base en EDHD-2004

\*Significativo al 10%

\*\*Significativo al 5%

\*\*\*Significativo al 1%

Los hogares RUT son beneficiarios con mayor frecuencia de ayuda no estatal, la cual incluye la ayuda suministrada por la Iglesia Católica. Los hogares RUT acceden en mayores porcentajes a la asistencia humanitaria de emergencia, los programas de generación de ingresos, el apoyo para vivienda y la ayuda en tierras y capacitación agrícolas. Estos resultados no son sorprendentes ya que la Iglesia Católica provee ayuda a la población desplazada por intermedio de las Diócesis o de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la Iglesia. Por lo tanto, los hogares RUT son

seguramente remitidos en muchos casos a estas instituciones y son, por ende, beneficiarios con más frecuencia de este tipo de asistencia.

**Cuadro 7. Ayuda No Estatal Recibida – Hogares RUT y No RUT**

Tipo de ayuda	Hogares RUT	Hogares No RUT	t-estadístico Pearson Chi-Square
Asistencia humanitaria de emergencia	67.6%	54.3%	17.852***
Cubrimiento en salud	8.8%	6.6%	1.696
Ayuda educativa	7.5%	6.1%	0.727
Generación de ingresos	18.2%	7.6%	24.336***
Vivienda	7.9%	2.7%	13.491***
Tierras y capacitación agrícola	1.9%	0.6%	3.265*
Atención psicosocial y nutrición para niños	10.7%	7.9	2.049

Fuente: Cálculos de los autores con base en EDHD-2004

\*Significativo al 10%

\*\*Significativo al 5%

\*\*\*Significativo al 1%

Las condiciones laborales, la asistencia educativa y el cubrimiento de servicios de salud son superiores para los hogares RUT frente a los hogares No RUT. Los jefes de los hogares RUT exhiben índices de desempleo del 22.6 por ciento, mientras dichos índices para los jefes de hogares no RUT ronda el 27 por ciento. Las diferencias en la asistencia educativa y el cubrimiento de servicios de salud son significativas. La asistencia educativa de los niños de hogares RUT es el 71.8 por ciento y de hogares no RUT es cercana al 64 por ciento. Asimismo, el cubrimiento de servicios de salud de hogares RUT es del 75.2 por ciento y de hogares no RUT es del 63.3 por ciento. Los datos reiteran los resultados anteriores. El vínculo local de la Iglesia Católica con las entidades locales parece ser efectivo para ayudar a los hogares RUT a acceder con mayor frecuencia al apoyo educativo y a los servicios de salud lo cual redundará en unas mejores condiciones en estos campos.

**Cuadro 8. Condiciones en municipio de recepción – Hogares RUT y No RUT**

Variable	Hogares RUT	Hogares No RUT	t-estadístico Pearson Chi-Square
Desempleo – Jefe del hogar	22.6%	27.0%	2.567*
Ocupación laboral – Agricultura	19.0%	14.5%	3.485*
Ocupación laboral – Comercio	12.1%	6.7%	8.165***
Ocupación laboral – Industria	1.2%	1.6%	0.249
Ocupación laboral – Construcción	5.0%	4.3%	0.280
Ocupación laboral – Transporte	12.1%	6.8%	8.165***
Ocupación laboral – Servicios	6.9%	8.6%	0.977
Asistencia educativa – menores de 17 años	71.8%	63.9%	12.839***
Cubrimiento en salud	75.2%	63.3%	15.385***

Fuente: Cálculos de los autores con base en EDH-2004

Los cuadros anteriores permiten discernir de manera clara la diferencia entre los hogares inscritos en el RUT y aquellos no inscritos en el RUT. Si bien las características de los hogares y de la dinámica del desplazamiento no difieren, el proceso de inscripción para obtener asistencia y el acceso final, tanto estatal como no estatal, es claramente mejor para los hogares RUT. Ello redundará en unas mejores condiciones de los hogares RUT en el municipio de recepción. Es posible, por un lado, que los vínculos estrechos con la Iglesia Católica sean útiles para facilitar el proceso de inscripción al Sistema SUR y para acceder a programas de asistencia para la población desplazada y, por otro, es posible que algunos hogares sean más hábiles para acceder a todo tipo de ayuda, incluyendo la asistencia provista por la Iglesia.

### III. Impacto sobre el bienestar del proceso de desplazamiento forzoso

#### 1. Introducción

El desplazamiento forzado en Colombia se constituye en una violación sistemática de los derechos de miles de colombianos. Según la Red de Solidaridad Social (RSS), en Colombia se han desplazado 1,580,396 personas a causa de la agudización del conflicto armado. Esta situación ha sido calificada por la Corte Constitucional como un “estado de cosas inconstitucional” que atenta contra la racionalidad implícita en la constitución puesto que genera “una evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos”.<sup>7</sup>

Por las circunstancias que caracterizan el fenómeno del desplazamiento forzoso, las poblaciones víctimas de este éxodo, se ven obligadas a migrar intempestivamente huyendo de la violencia generada por el conflicto armado en medio de situaciones de emergencia, dejando atrás sus actividades económicas habituales, los lazos sociales, su estilo de vida y su identidad. Estas poblaciones ven vulnerado su derecho a la vida, entendido este no sólo como el derecho de sobrevivir físicamente, sino, desde una perspectiva humana y constitucional, como el derecho de “ser con dignidad para existir y proyectarse socialmente.”<sup>8</sup> Las manifestaciones de esta violación de sus derechos fundamentales y el cambio dramático en las condiciones de vida que enfrentan los hogares desplazados, se traducen en pérdidas en de bienestar y en una situación de extrema vulnerabilidad. El desplazamiento genera la pérdida de la tierra, la vivienda y los activos de los hogares. También, genera desempleo, la marginación, el incremento de enfermedades y la mortalidad, la inseguridad alimentaria, la desarticulación social, el empobrecimiento y, en general, el deterioro acelerado en las condiciones de vida en los municipios receptores. La condición de vulnerabilidad de los hogares desplazados se encuentra acentuada por la proveniencia rural de estos y su composición poblacional, en su mayoría mujeres cabeza de familia, niños y ancianos.

La violación del derecho a una vida digna y de los derechos fundamentales,<sup>9</sup> y el estado de fragilidad en el que se encuentran los hogares, son razones suficientes para el otorgamiento de una atención especial por parte de las autoridades colombianas hacia éste segmento de la población. Es así como la Corte Constitucional ha declarado, de acuerdo con el artículo No. 13 de la Constitución de 1991, que “en razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen... un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado.”<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia No. T- 215 de 2002.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia No. SU-1150 de 2000.

<sup>9</sup> A poseer y habitar un territorio, a tener vivienda y escoger un sitio de habitación, a tener una familia, a la salud y la educación, a mantener los vínculos de pertenencia a un grupo étnico, a no ser discriminado, al acceso a la satisfacción de las necesidades básicas, a no vivir bajo el terror y el temor y a mantener integra la identidad individual o colectiva, entre otros. (Santoyo, 2000).

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia No. T-025 de 2004

No obstante, a pesar del avance en materia normativa y de ser éste uno de los elementos más importantes en relación con el desplazamiento las pérdidas en bienestar de los hogares desplazados en Colombia sólo han sido analizadas hasta ahora de manera fragmentada. En parte debido a la ausencia de fuentes estadísticas, los análisis desarrollados estiman el costo del desplazamiento en términos monetarios (Ibáñez y Vélez 2003), las pérdidas de activos físicos y tierras (Ibáñez y Querubín, 2004), o se limitan a describir algunos de los elementos del bienestar que se ven afectados por el desplazamiento forzoso (OIM 2001, Atanasio, Mesnard y Castro 2005, Neira 2004). A partir de enfoques participativos y grupos focales con población desplazada, otros artículos desarrollan análisis cualitativos del impacto sobre las condiciones de vida y el bienestar (ACNUR 2003, Arboleda. et. al. 2004).

Aunque existen dificultades metodológicas para medir todos los componentes del bienestar en términos monetarios, o para agregarlos en un solo indicador, es esencial identificar todas las dimensiones del bienestar que se ven afectadas por el desplazamiento forzoso. Es de vital importancia conocer cuáles son las pérdidas de los hogares ya que la acertada identificación de las pérdidas y necesidades de éste segmento de la población, permitirá justificar el tratamiento especial y la intervención focalizada del gobierno, así como el diseño de programas más adecuados y efectivos. De acuerdo con el Decreto No. 250 de febrero 7 del 2005, los programas y acciones que están contemplados dentro del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, deben estar guiados por un enfoque reconstitutivo, entendido como “la reposición equitativa de las pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento, con el fin de que las personas y hogares puedan volver a disfrutar de la situación en la que se encontraban antes del mismo.” De esta manera, la comprensión de los elementos del bienestar más vulnerados por el desplazamiento y de las pérdidas de los hogares, posibilita el diseño y aplicación de programas focalizados hacia aquellos campos en donde las pérdidas han sido mayores, y la efectiva restitución de los derechos y las condiciones de vida que los hogares gozaban antes de desplazarse.

Es necesario entonces profundizar en el impacto que tiene el desplazamiento forzoso en Colombia sobre el bienestar de los hogares, incorporando un concepto más amplio que no se limite a la estimación del consumo o del ingreso y se complemente con los análisis cualitativos desarrollados en el país, ya que no es posible identificar las necesidades de estos hogares únicamente a partir de medidas monetarias o estadísticas descriptivas. Utilizando la Encuesta Detallada de Hogares Desplazados (EDHD-2004) este capítulo analiza las pérdidas en bienestar incorporando aquellos elementos esenciales para el desarrollo de una vida digna, que van desde el cambio en los patrones de consumo y la pérdida de bienes primarios, hasta las oportunidades de los hogares para enfrentar el proceso de desplazamiento y encausar sus vidas. El capítulo analiza las condiciones de vida de los hogares desplazados, antes y después del desplazamiento y, en algunos casos, las compara con las condiciones de vida de los hogares pobres en los municipios de origen y de recepción para así identificar los patrones de vulnerabilidad.

De la misma manera, identifica los miembros del hogar que más se ven afectados por el proceso, los grupos de la población desplazada que se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad y los cambios en la magnitud de las pérdidas frente a la duración del desplazamiento. El análisis permite justificar la necesidad de implementar políticas públicas focalizadas hacia la población desplazada y hacer recomendaciones de política para que los

programas de ayuda se centren en aquellos aspectos que son más vulnerados. El capítulo está organizado de la siguiente manera: en la segunda sección se discute el concepto de bienestar que será utilizado en el análisis, el cual parte de los aportes realizados por Sen (1999), en las siguientes secciones, se discute el impacto del desplazamiento forzoso sobre los componentes de bienestar.

## **2. El concepto de bienestar frente al desplazamiento forzoso**

A pesar de su importancia, desde el análisis económico es poco lo que se sabe sobre los determinantes y cambios en bienestar frente a procesos de migración o desplazamiento forzoso. En países como Bosnia, Timor Oriental y Mozambique, que han experimentado conflictos civiles, periodos de violencia y desplazamiento de población, los análisis sobre el bienestar de la población desplazada se han concentrado en la definición económica del nivel y calidad de vida analizando el bienestar en términos monetarios a partir de estimaciones del consumo agregado o del ingreso, o a partir de medidas subjetivas de bienestar. Aunque estos análisis reconocen que el bienestar es un concepto multidimensional, dejan de lado conceptos como la libertad, la salud, la expectativa de vida, el acceso al mercado laboral y los niveles de educación, y se centran en el ingreso o el consumo para poder estimar una única medida monetaria que captura algunos de los determinantes del bienestar (Stifel. et. al. 1999, Brük 2004, BHAs 2001 y Richter 2004). En ellos, se supone que el consumo y el ingreso de un hogar son indicadores adecuados y objetivos, porque permiten que los hogares accedan a aquellos elementos y bienes que son esenciales para el bienestar, como lo son las condiciones de vida, la nutrición, la salud, la educación, la tenencia de activos y los arreglos institucionales, entre otros. De esta manera desarrollan estimaciones de ecuaciones reducidas en las que la variable dependiente es una medida directa del consumo o el ingreso del hogar o una variable dicotómica que indica la posición del hogar con respecto a una línea de pobreza.

No obstante, las pérdidas en bienestar frente a un proceso de desplazamiento forzoso no se refieren únicamente a la pérdida o abandono de activos y tierras, a la caída en el nivel de ingreso o a la reducción en el nivel de consumo agregado de los hogares que han sido desplazados. Aluden también al deterioro en las condiciones de vida, a los patrones de vulnerabilidad que enfrentan en los municipios receptores y a las limitadas oportunidades para el desarrollo de una vida digna. Cuando los hogares abandonan sus lugares de origen, experimentan pérdidas de bienestar ya que dejan atrás sus tierras, sus costumbres, su modo de vida, los vínculos sociales y el arraigo hacia su comunidad. De igual forma, los traumas psicológicos generados por la violación de los derechos humanos y la violencia implícita en el proceso de desplazamiento, así como el deterioro en las condiciones de salubridad, la marginalización, estigmatización y discriminación que enfrentan en los municipios receptores, contribuyen a deteriorar las condiciones de vida y también implican pérdidas en bienestar. Finalmente, frente a la imposibilidad de generar ingresos suficientes para el desarrollo de una vida digna, los hogares se ven obligados a sacrificar la educación de los menores de edad al incorporarlos en labores generadoras de ingresos.

A pesar de la imposibilidad metodológica que implica incorporar un enfoque multidimensional y obtener un único indicador del bienestar, a la hora de identificar el impacto y los costos del desplazamiento es importante adoptar una visión más amplia frente a las medidas estándar del bienestar. El ingreso y el consumo de un individuo son esenciales para alcanzar mayor bienestar,

pero son medios y no fines en sí mismos (Sen, 1999). Así, frente al fenómeno del desplazamiento forzoso, aunque es importante tener información del dinero que tienen o del que carecen los individuos en los municipios receptores, el interés primordial radica en entender cómo pueden dirigir sus vidas los hogares desplazados en las nuevas circunstancias en las que se encuentran. El ingreso, el consumo y la tenencia de activos son mecanismos para alcanzar un mayor bienestar pero no permiten, por sí solos, identificar si una persona está mejor o peor frente a un cambio drástico en las condiciones de vida, como el que implica el desplazamiento forzoso.

Personas en distintas situaciones y condiciones requieren distintas cantidades de bienes o de poder de compra para satisfacer las mismas necesidades y, por lo tanto, juzgar la ventaja de una persona o situación en términos de estos bienes primarios no resulta ser adecuado. Esto es importante no sólo para comparar la condición de los hogares desplazados con los pobres urbanos en los municipios receptores, sino para poder comparar la situación ex-ante y ex-post del mismo hogar. Un ejemplo claro al respecto es el de las condiciones de la vivienda y el acceso a servicios públicos en los municipios receptores. Como se discutirá más adelante, la evidencia sugiere que el acceso a servicios públicos (acueducto y alcantarillado, gas y energía eléctrica) mejora significativamente en los municipios receptores. Analizando esta situación en términos de bienes primarios se concluiría que los hogares se encuentran en una mejor posición y que su bienestar aumentó como consecuencia del desplazamiento. Sin embargo, el mayor acceso a servicios públicos es consecuencia directa de que en las zonas urbanas, dada la infraestructura, hay una mayor oferta de bienes públicos que en las zonas rurales, y aunque, ciertamente un mayor acceso a servicios público es deseable, este análisis ignora el hecho de que las necesidades de los hogares antes y después del desplazamiento son distintas, y que hay otros elementos que han sido vulnerados que contribuyen a que el bienestar de los hogares sea menor.

De esta manera, es posible observar que el desarrollo de una vida plena y el bienestar tienen componentes materiales y sociales, así como dimensiones psicológicas. Incluyen aspectos de empoderamiento, entendido como la expansión de activos y capacidades de personas en estado de vulnerabilidad, para participar, influenciar y controlar las instituciones que afectan sus vidas (Sen, 1999). También, se relacionan con la eliminación de la discriminación, las barreras sociales, la alienación en la provisión de servicios públicos y todos los elementos que se constituyen en obstáculos para que los individuos alcancen su potencial y puedan dirigir sus vidas.

Así, al analizar el bienestar de los hogares desplazados, es importante saber qué pueden hacer y ser las personas, y no concentrarse exclusivamente en lo que son, ni en lo que tienen. Es preciso conocer las condiciones de salud y acceso a servicios de salud y educación; su naturaleza, acceso y calidad. También, percibir las condiciones de empleo y acceso a mercado laboral, y las actividades y relaciones sociales y familiares. Todos estos elementos son fundamentales para el bienestar y, por esta, razón una medida adecuada del bienestar y la calidad de vida debe ser plural, no estar restringida a un solo indicador y debe reconocer los distintos componentes que son irreducibles entre sí. No es adecuado entonces analizar únicamente los bienes primarios (bienes o poder de compra) ni en el nivel de utilidad generado por ellos ya que la condición de una persona no es capturada, en su totalidad, ni por su stock de activos, ni por su nivel de utilidad (Sen y Nussbaum, 1996).

De esta forma, el énfasis no se centra en lo que los bienes hacen por las personas sino en lo que las personas obtienen de los bienes, lo cual depende en buena medida de distintos factores que serán analizados con detenimiento a lo largo del capítulo. El análisis adquiere un punto de vista particular en el cual incorpora el bienestar de las personas a partir de las capacidades que tengan para realizar actividades valiosas o alcanzar estados deseados. Esta capacidad u oportunidad, es lo que es importante analizar para identificar las pérdidas en bienestar, y no el resultado final, la utilidad, la cual será considerada en el capítulo 5. que discute el deseo de retorno de los hogares desplazados. Como el desplazamiento forzoso implica una violación a los derechos fundamentales de los hogares y una serie de obstáculos para que los hogares puedan encauzar sus vidas, este capítulo examina las distintas combinaciones de cosas que las personas pueden ser o hacer ante esta situación (Sen y Nussbaum, 1996). Para esto, identifica el impacto sobre los bienes primarios – que son importantes en la medida en que le confieren a los individuos capacidades que pueden o no usar, contribuyen al ejercicio de actividades valiosas y generan estados deseables directamente – sobre la opulencia absoluta o relativa, a partir del consumo agregado de los hogares y, finalmente, sobre aquellos elementos que se constituyen en barreras para el pleno ejercicio de las capacidades de los hogares y en violaciones a sus derechos fundamentales. Este enfoque también difiere del análisis utilitarista, en la medida en que valora una variedad de actividades y estados que son importantes para los hogares no sólo porque generen alguna utilidad para el individuo.

Tratándose de un segmento de la población en estado de vulnerabilidad, el capítulo se concentra en las capacidades más importantes o necesidades básicas y en su relación con los derechos fundamentales, ya que la oportunidad de los hogares desplazados para alcanzar una vida completa y digna, presupone alcanzar ciertos niveles de necesidades básicas, superar las privaciones crónicas y ejercer los derechos fundamentales. También, porque el enfoque de la política pública está dirigida a restituir las condiciones de vida que los hogares gozaban antes de desplazarse. A partir de la información proporcionada en la EDHD-2004, los siguientes elementos serán analizados para identificar las condiciones de vida y el bienestar de los hogares desplazados: (i) estructura y composición de los hogares, (ii) mercado laboral y empleo, (iii) educación, (iv) salud, (v) vivienda, (vi) capital social, y (viii) pérdida de activos físicos.

### **3. Estructura y composición de los hogares**

Esta sección analiza las características de los hogares desplazados, ya que estas son un reflejo de las características de la población rural y de la violencia, y están asociadas con patrones de vulnerabilidad y una alta incidencia de la pobreza en las áreas urbanas (Ibáñez y Querubín, 2004). A partir de la información proporcionada en la EDHD-2004 se construyó la estructura de los hogares desplazados, la cual se compara con la estructura de los hogares pobres urbanos con el objetivo de identificar los patrones de vulnerabilidad que los hogares desplazados enfrentan en los municipios receptores (Cuadro 1.).

**Cuadro 1. Estructura de los hogares desplazados**

Variable	Desplazados <sup>i</sup>	Pobres <sup>ii</sup>	No Pobres <sup>ii</sup>
Tamaño del hogar	5.924	4.196	3.471
Número de niños menores de 12 años	1.966	1.864	1.488
Tasa de dependencia	1.048	-	-
% de hogares con jefe de hogar desempleado	21.5%	7.1%	2.7%
% de hogares con jefatura femenina	35.6%	38.2%	31.5%
Años de educación del jefe del hogar	5.160	6.5 <sup>iii</sup>	10.5 <sup>iii</sup>
Años de educación de otros miembros mayores de 18 años	6.217	7.1 <sup>iii</sup>	10.6 <sup>iii</sup>
Escolaridad máxima en el hogar	7.569	-	-
% de hogares viudos	1.57%	-	-
Pertenencia a minorías étnicas	17.10%	-	-

<sup>i</sup> Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

<sup>ii</sup> Núñez y Espinosa (2005)

<sup>iii</sup> World Bank (2002)

En general, la pobreza y la vulnerabilidad<sup>11</sup> en Colombia están relacionadas con familias grandes, una alta participación de los menores de 12 años en el total de miembros del hogar, altas tasas de dependencia<sup>12</sup>, bajas tasas de empleo y bajas dotaciones de capital humano. Las características de los hogares desplazados revelan que estos son más propensos a ser pobres y vulnerables que los hogares que no han sido desplazados: mientras que el tamaño de los hogares pobres era de 4.196, el número de niños menores de 12 años era de 1.86, y la escolaridad promedio del jefe del hogar era de 6.5 años, los hogares desplazados presentan un tamaño de hogar mayor (5.92), un mayor número de niños menores de 12 años (1.96) y una escolaridad promedio del jefe de hogar menor (5.16)

A su vez, un mayor tamaño del hogar también se relaciona, como es de esperar, con niveles deficientes de nutrición de los miembros del hogar y la inseguridad alimentaria. Un estudio del Programa Mundial de Alimentos (PMA) encuentra que los hogares con 5 o más miembros tienden a encontrarse en una situación de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (PMA, 2003). El PMA define la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria como “a presencia de factores que colocan a las personas en riesgo de convertirse en inseguras en términos de alimentos o desnutrición, incluyendo aquellos factores que afectan su habilidad para hacer frente a esos riesgos” (PMA, 2002). La combinación de estos riesgos y la reducida capacidad de hacer frente a ellos, define la condición de vulnerabilidad y esta trae como consecuencia un nivel de alimentación inferior al mínimo requerido para suplir las necesidades nutricionales del hogar.

Así, a partir de las características de los hogares desplazados y de los determinantes de la pobreza y la vulnerabilidad, es posible observar que los hogares desplazados se encuentran en una posición adversa en los municipios de origen, la cual resulta ser más precaria que la de los pobres urbanos.

<sup>11</sup> La vulnerabilidad se define como el riesgo *ex ante* de que un hogar no pobre en la actualidad sea pobre en el futuro, o que un hogar que en la actualidad s pobre permanezca en la pobreza en el futuro (Chaudiri, Jalan y Suryahadi, 2002).

<sup>12</sup> Relación entre los miembros del hogar en edad no laboral (menores de 12 y mayores de 65 años) y aquellos miembros en edad laboral.

Adicionalmente, se observa que el desplazamiento genera un cambio en la estructura del hogar y la disolución de las relaciones dentro del núcleo familiar, lo que implica la violación de los derechos a la unidad familiar y a la protección integral de la familia y pérdidas en bienestar. La pérdida de un familiar y el desmembramiento del núcleo familiar, generan rupturas que implican la disolución de relaciones personales y sociales, y desequilibrios emocionales y económicos. Aunque el 91.3% de los hogares se desplazó con la familia completa, el 25.46% de los hogares encuestados reportó que la composición del hogar cambió a partir de la fecha en la que fueron desplazados. Como se observa en el cuadro 2. los miembros que abandonan el hogar están en promedio en los 32 años de edad y cuentan con una escolaridad promedio de 6.46 que resulta ser superior a la escolaridad promedio de los miembros del hogar mayores de 18 años en los municipios receptores.

**Cuadro 2. Cambios en la estructura de los hogares desplazados**

Variable	Hogares Desplazados
Tamaño antes del desplazamiento	6.44
% de hogares que reportan cambio en la composición	25.46%
¿Quiénes son los miembros del hogar que se van?	
<i>Cónyuge</i>	20.63%
<i>Hijos</i>	43.52%
<i>Familia cercana</i>	21.38%
Motivos del cambio en la estructura del hogar	
<i>Muertes y asesinatos</i>	16.81%
<i>Permanecen en el municipio de origen</i>	20.24%
<i>Vive en el mismo municipio pero en otro hogar</i>	25.56%
<i>Viven en otros municipios</i>	32.25%
Edad de los miembros que abandonan el hogar	32.9
Grado escolar de los miembros que abandonan el hogar	6.46
Transferencias por parte de los miembros que abandonan el hogar	23.12%
Jefatura femenina como consecuencia del desplazamiento	18.96%

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

El desplazamiento forzoso, entonces, profundiza los patrones de vulnerabilidad de los hogares rurales que se ven obligados a migrar intempestivamente, ya que conlleva la pérdida de los miembros del hogar con mayor capital humano, quienes se encuentran en condiciones de emplearse, ocasiona un incremento en la participación de los niños en el total de miembros del hogar y tiene un impacto considerable sobre las tasas de dependencia.

De la misma manera, ya sea porque el jefe del hogar permaneció en el municipio de origen, murió, fue asesinado, o abandonó al hogar al llegar al municipio receptor, en el 18.96% de los casos, las mujeres tuvieron que asumir la jefatura del hogar como consecuencia directa del proceso de desplazamiento. Aunque los determinantes de la pobreza demuestran que la jefatura femenina no conlleva directamente una mayor vulnerabilidad a la pobreza<sup>13</sup>, los costos para las mujeres al tener que asumir la jefatura del hogar y la responsabilidad en la generación de ingresos son significativos.

<sup>13</sup> Aunque en 1999 los hogares con cabeza de familia femenina estaban más expuestos a la pobreza (World Bank, 2002), Núñez y Espinosa (2005) encuentran que, contrario a lo que se esperaba, los hogares con mujer cabeza de familia son menos vulnerables que aquellos en donde el jefe del hogar es un hombre.

Al proceder de áreas rurales, las mujeres campesinas han sido criadas en un rígido esquema cultural caracterizado por una separación de las esferas masculina y femenina, en donde las labores de las mujeres se centran en la gestión doméstica y las labores del hogar, bajo mandato del hombre (Meertens, 1999). Aunque en los municipios receptores las mujeres ganan autonomía y pueden insertarse en el mercado de trabajo relativamente con mayor facilidad que los hombres,<sup>14</sup> asumir la mayoría de las cargas del hogar, la responsabilidad en la crianza de los hijos y en el sostenimiento económico y emocional del hogar conlleva un cambio drástico que es difícil de asimilar. Primero, porque las oportunidades de empleo se restringen a labores del hogar o a las ventas ambulantes, en condiciones precarias, caracterizadas por una baja remuneración, que resulta insuficiente para el sostenimiento del núcleo familiar. En segundo lugar, el desarraigo del mundo en el que vivían, la pérdida de sus roles sociales y la dificultad de aceptar las nuevas condiciones que enfrentan en el municipio receptor se convierten en costos importantes para las mujeres. Más aún, Meertens (1999) menciona que el desarraigo y la destrucción de la identidad social son mayores para las mujeres, ya que éstas manejaban un espacio geográfico, social y político más limitado en los municipios de origen que el de los hombres. Finalmente, porque la inserción y estabilización socioeconómica de las mujeres en los municipios receptores tiene más obstáculos, como consecuencia de la exclusión de los procesos participativos, el sesgo masculino en el liderazgo y participación en las organizaciones comunitarias, por los bajos niveles de escolaridad de las mujeres, y por las barreras establecidas en programas de micro créditos y de vivienda. La vulneración de los derechos de las mujeres cabeza de familia y su condición de fragilidad, como resultado del desplazamiento, de las madres cabeza de familia las coloca como uno de los segmentos especialmente protegidos, junto con los niños y las personas de la tercera edad, de acuerdo con los Principios Rectores 2, 4 y 9 del Desplazamiento Forzado (Naciones Unidas, 1998).

El cuadro 3. revela la estructura del hogar de acuerdo con el género del jefe del hogar. Es posible observar que si bien no hay diferencias significativas en cuanto al tamaño del hogar, el número de menores de 12 años y los años de escolaridad, los hogares con jefatura femenina presentan una tasa de dependencia más elevada, una mayor tasa de desempleo del jefe del hogar, un mayor porcentaje de jefes de hogar viudos y una mayor pertenencia a minorías étnicas.

**Cuadro 3. Estructura de los hogares desplazados según género del jefe**

<b>Variable</b>	<b>Jefatura masculina</b>	<b>Jefatura femenina</b>
Tamaño del hogar	6.1762	5.46
Número de niños menores de 12 años	2.050	1.810
Tasa de dependencia	0.906	1.120
% de hogares con jefe de hogar desempleado	19.9%	24.4%
Años de educación del jefe del hogar	4.970	4.980
Escolaridad máxima en el hogar	7.33	7.640
% de hogares viudos	1.58%	20.66%
Pertenencia a minorías étnicas	14.46%	20.88%

<sup>1</sup> Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

<sup>14</sup> Como se discutirá en la sección referente al mercado laboral, la evidencia sugiere que las mujeres se incorporan al mercado laboral en los municipios receptores con mayor facilidad que los hombres, ya que pueden aprovechar su experiencia en las labores domésticas, para hacer de ellos un medio de generación de ingresos, a diferencia de lo que pasa con los hombres quienes están entrenados en labores agrícolas.

La estructura demográfica de los hogares desplazados permite identificar los grupos más vulnerables dentro de éste segmento de la población y, por lo tanto, priorizar la atención y énfasis hacia ellos para la efectiva restitución de sus derechos y libertades. Así mismo, revela que la mayoría de ellos se encuentra en un estado de vulnerabilidad a la pobreza y por lo tanto es necesario diseñar políticas focalizadas y distintas a las diseñadas para la población pobre. No obstante, la composición demográfica es sólo uno de los muchos aspectos que inciden sobre su vulnerabilidad; como se observa en la siguiente sección, el capital humano y la experiencia en el mercado laboral de éstos hogares también impone efectos importantes sobre el bienestar.

#### **4. Mercado laboral y condiciones de empleo**

El fenómeno del desplazamiento forzoso genera un impacto significativo sobre las condiciones laborales de la población desplazada. De igual forma, los costos de éste son distintos dependiendo, no sólo de la estructura demográfica de los hogares, sino también del capital humano y la experiencia laboral de los miembros del hogar. A partir de la EDHD-2004 se construyeron los principales indicadores laborales para la población desplazada, como las tasas de inactividad desempleo y participación, así como las principales ocupaciones de la población antes y después del desplazamiento. Éstos permiten concluir que las condiciones laborales de la población desplazada empeoraron, las tasas de desempleo de la población desplazada aumentaron, y que éste fenómeno implica una recomposición de las relaciones familiares causando en importantes pérdidas en bienestar. Estas pérdidas en bienestar, asociadas a las condiciones laborales que enfrentan los hogares desplazados en los municipios de recepción, no sólo se refieren a la pérdida de ingresos, sino también a las limitadas oportunidades de la población desplazada para acceder al mercado laboral y escoger los oficios y las ocupaciones más adecuadas para el desarrollo de una vida digna. Esto, porque existe suficiente evidencia de que el desempleo y las limitadas oportunidades de insertarse en el mercado laboral tienen otras implicaciones más allá de la simple pérdida de ingresos. Entre éstas se encuentran los efectos psicológicos, la pérdida de capacidades, la pérdida de confianza, el incremento en tasas de mortalidad, la disolución de relaciones familiares y de la vida social, la intensificación de los patrones de exclusión social y la acentuación de tensiones raciales y asimetrías de género (Sen, 1999).

Además de ser un medio generador de ingresos, que permite a los individuos y hogares acceder a servicios de salud, educación y esparcimiento, así como obtener cestas de consumo mayores y mayores niveles de activos, un empleo adecuado permite desarrollar relaciones sociales y familiares estables y llevar a cabo un proyecto de vida. De esta manera, el desempleo y la falta de oportunidades laborales, no se traducen simplemente en una deficiencia en el ingreso de los hogares, la cual puede ser suplida con transferencias y subsidios por parte del estado, sino que también se convierten en obstáculos para el desarrollo de una vida digna y para la libertad de los hogares.

La evidencia recogida a partir de estudios con enfoques participativos (Meertens, 1999; Banco Mundial, Voces de los pobres; y ACNUR, 2003, entre otros) demuestra que los hogares desplazados ven vulnerado a escoger libremente su profesión u oficio, enfrentan condiciones precarias en los municipios receptores, puesto que sus dotaciones de capital humano y las capacidades con las que cuentan no son útiles en el mercado laboral urbano, y aún cuando

encuentran empleo, éste está caracterizado por requerir pocas habilidades, un alto grado de informalidad y, consecuentemente, por condiciones precarias e ingresos bajos y poco estables.

La información proporcionada en la EDHD-2004 sobre el mercado laboral y las condiciones del empleo complementa la evidencia recogida en estos estudios. En la encuesta, es posible observar que, a diferencia de lo que sugieren los datos del sistema RUT de la Conferencia Episcopal (Ibáñez y Querubín, 2004), las condiciones laborales empeoran para los hogares desplazados. El Cuadro 4. presenta el acceso laboral de los miembros del hogar antes y después del desplazamiento. La tasa de inactividad revela que en los municipios receptores hay una mayor proporción de personas entre 12 y 18 años que no estudian ni trabajan. Aunque con el paso del tiempo, ésta proporción disminuye, y para los hogares que llevan más de un año desplazados es de sólo el 5% de la población en este rango de edad, en los municipios receptores sigue manteniéndose por encima de la tasa de inactividad en el municipio de origen (3%). Adicionalmente es importante anotar que las tasas de desempleo de los jefes de hogar y de los otros miembros del hogar mayores de 18 años, son significativamente mayores en los municipios receptores. El porcentaje de jefes del hogar desempleados aumenta de 1.23% en el municipio de origen a 50% para los hogares que llevan menos de tres meses desplazados y a 19% para aquellos que llevan más de un año de desplazados. De igual forma, para los otros miembros del hogar hay un incremento un incremento significativo en las tasas de desempleo como consecuencia del desplazamiento: mientras la tasa de desempleo para estos miembros del hogar era sólo 2% en los municipios de origen, en los municipios receptores llega a ser del 35% en los tres primeros meses y de 15% después de un año.

Es posible observar entonces, que la población desplazada no logra incorporarse al mercado laboral de una forma adecuada y que las tasas de desempleo son significativamente más altas en los municipios receptores aún para aquellas personas que llevan más de un año desplazadas. Este hecho es consistente con lo encontrado por Neira, quien concluye que las víctimas recientes del desplazamiento forzoso enfrentan un menor acceso al mercado laboral y que aunque con el tiempo mejoran las condiciones iniciales, éstas siguen siendo adversas (Neira, 2004). De esta manera es posible concluir que la población desplazada no logra recuperarse del choque impuesto por el desplazamiento y que, por lo tanto, es necesario dirigir políticas encaminadas a aliviar su situación en términos de empleo.

**Cuadro 4. Mercado laboral antes y después del desplazamiento**

Variable	Antes del desplazamiento %	Después del desplazamiento %		
		Menos de tres meses	Entre tres meses y un año	Más de un año
Inactividad <sup>i</sup>	0.03	0.27	0.07	0.05
Participación laboral menores de 12 años	0.18	-	0.01	0.02
Participación laboral personas entre 12 y 18 años	0.51	0.53	0.18	0.22
Participación laboral personas entre 18 y 65 años	0.92	0.82	0.72	0.81
Participación laboral personas mayores de 65 años	0.44	0.25	0.38	0.33
Desempleo del jefe de hogar	0.01	0.50	0.40	0.19
Desempleo otros miembros del hogar	0.02	0.35	0.19	0.15

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

<sup>i</sup> Porcentaje de personas entre 12 y 18 años que no trabajan ni estudian

También, se observa que la participación en el mercado laboral, tanto de los menores de 12 años como de las personas entre 12 y 18 años disminuye con el desplazamiento. Este hecho puede ser explicado por que a pesar de la presión que existe sobre los menores para incorporarse a actividades productivas y contribuir a la generación de ingresos del hogar, la mayor oferta educativa en los municipios receptores y las políticas del gobierno destinadas a satisfacer las necesidades educativas de la población desplazada hacen que gran parte de este segmento de la población deje de lado las actividades productivas para educarse. Adicionalmente, es importante anotar que en el campo, de donde proviene la mayoría de la población desplazada, la gran mayoría de menores enfrenta una baja oferta educativa y está acostumbrada a colaborar en las labores de las fincas como, por ejemplo, en la recolección de las cosechas, la cría de animales y tareas del hogar.

Así mismo, el desplazamiento tiene un impacto significativo sobre las condiciones del empleo y las ocupaciones de la población desplazada. La mayoría de los desplazados provienen de áreas rurales en donde más del 60% de los jefes de hogar estaban vinculados con el sector agrícola y en los municipios receptores se ven obligados a abandonar sus actividades habituales y sólo el 30% de ellos llegan a vincularse a este tipo de actividades. Esta situación es más evidente para los jefes de hogar hombres, quienes usualmente cargaban el peso de las responsabilidades del hogar en los municipios receptores a partir de las actividades agrícolas y quienes en la ciudad enfrentan la pérdida del status como el eje de las relaciones económicas dentro del hogar. Los hombres, más que las mujeres, enfrentan una situación laboral adversa ya que la mayoría de ellos están entrenados en labores agrícolas y por lo tanto al llegar a las ciudades encuentran que sus conocimientos y capacidades no son relevantes para las labores que se ofrecen. Mientras el 77% de los hombres se dedicaba antes a estas actividades y sólo el 33% puede hacerlo ahora (Cuadro 5.) y, de esta forma, frente al desplazamiento, se evidencia que los hombres dejan de lado las actividades agrícolas para dedicarse a la construcción, al comercio y a las labores del hogar, todas actividades poco calificadas, mal remuneradas y de un alto grado de informalidad. La pérdida de la posición de liderazgo dentro del hogar ocasionada por el desplazamiento y la inserción al mercado laboral tiene importantes connotaciones para los hombres ya que implica una la disolución del proyecto de vida y obstáculos para su libertad de decisión.

Las mujeres por su parte, aprovechan su experiencia y capacidad en los oficios domésticos que desempeñaban en sus sitios de origen, para hacer de ellos un medio de subsistencia económica para el hogar (Merteens, 1999). Así, las mujeres asumen el liderazgo de los hogares alterando su participación en las labores del hogar por actividades como los servicios y el comercio. Aunque, como ocurre en el caso de los hombres, estas labores son mal remuneradas, informales y en muchos casos de condiciones precarias, las mujeres enfrentan una ruptura menos fuerte en las condiciones laborales. No obstante, como se documentó en la sección anterior, a pesar de ganar independencia y de enfrentar condiciones laborales menos adversas, el cambio en el rol de la mujer dentro del núcleo familiar tiene efectos importantes que generan efectos psicológicos y traumatismos que empeoran las condiciones de vida de las mujeres en los municipios receptores.

**Cuadro 5. Principales actividades antes y después del desplazamiento**

Principal ocupación	Antes del desplazamiento			Después del desplazamiento		
	%Hombres	% Mujeres	% Total	% Hombres	% Mujeres	% Total
Agricultura	0.77	0.28	0.60	0.37	0.08	0.30
Industria	0.01	0.02	0.01	0.03	0.03	0.03
Construcción	0.03	0.01	0.02	0.10	0.01	0.08
Comercio	0.08	0.12	0.09	0.24	0.25	0.24
Transporte	0.02	0.00	0.01	0.04	0.01	0.03
Servicios	0.03	0.15	0.08	0.13	0.44	0.22
Oficios del hogar	0.01	0.36	0.13	0.08	0.18	0.11
Otra	0.04	0.04	0.04	0.00	0.00	0.00

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

Consecuentemente, es prioritario atender las necesidades de la población desplazada en relación a las condiciones de empleo que enfrentan en los municipios receptores y diseñar políticas acordes con estas necesidades. Las bajas tasas de escolaridad de la población desplazada, su vocación agrícola y su condición de desplazados, que los hace vulnerables a la discriminación, se convierten en obstáculos para la efectiva reconstrucción de su proyecto de vida. El fenómeno del desplazamiento viola el derecho al trabajo y a la libre elección de la profesión u el oficio y por lo tanto la restitución de las condiciones de empleo de la población supone la superación de estos obstáculos a las oportunidades laborales y económicas que enfrentan los hogares víctimas del desplazamiento forzoso.

## 5. Educación

En el análisis económico contemporáneo, el énfasis que se le daba a la acumulación de capital físico dio paso a una visión más integral en la cual la acumulación de capital humano también es fundamental. A través de la educación, el aprendizaje y la formación de capacidades, las personas pueden ser más productivas y esto contribuye a su progreso económico. Así, la educación se convierte en un medio para obtener mayores ingresos y acceder a bienes y servicios que proporcionen un mejor nivel de vida. No obstante, tal como ocurre en el caso del empleo, la educación no sólo es importante porque sea un medio para obtener mayores ingresos, sino también porque es instrumental para la capacidad de los individuos de elegir libremente y llevar a cabo su proyecto de vida. Aunque la educación es un medio para que las personas obtengan empleos, sean más eficientes en ellos y esto se traduzca en mayores ingresos, aún con el mismo ingreso un mayor nivel educativo es deseado ya que permite que las personas se informen de una manera adecuada, participen en sociedad y puedan tomar decisiones sobre su vida (Sen, 1999). Los beneficios de una mayor educación, entonces, van más allá que el papel que juega el capital humano en la generación de ingresos. La educación, como desarrollo social y expansión de los instrumentos para gozar la libertad individual y social, permite que los individuos lideren vidas más productivas, libres y completas.

En el caso del desplazamiento, es posible observar que, como se mencionó en el capítulo anterior, los costos de este fenómeno dependen en gran medida del capital humano y la experiencia laboral de los hogares. Las capacidades y la experiencia de la población desplazada, la cual ha sido entrenada para las labores agrícolas en los sitios de origen, resulta ser de poca utilidad en las ciudades y esto genera importantes pérdidas en bienestar puesto la inserción al

mercado laboral urbano resulta difícil. La información recogida en la EDHD-2004 permite observar que el nivel educativo de la población desplazada es considerablemente menor al de la población pobre urbana. En el Cuadro 6. revela que hay una mayor proporción de jefes de hogar analfabetas dentro de la población desplazada que en los pobres urbanos: 21.38% de los jefes de hogar desplazados son analfabetas frente a de los jefes de hogar de la población pobre. De igual forma, el promedio de años de educación del jefe del hogar, el cónyuge y los otros miembros del hogar de la población desplazada es significativamente menor que para la población pobre urbana. Así, se observa que no sólo los desplazados enfrentan desventajas debido a que sus conocimientos no son de relevancia en los municipios receptores, sino que también son poco competitivos frente a los pobres urbanos puesto que presentan niveles de escolaridad menores. Esto hecho mina la posibilidad de insertarse en los mercados de trabajo y limita las opciones de empleo a actividades informales como la construcción y los oficios del hogar que requieren pocas habilidades y son mal remuneradas.

Así mismo, es posible observar que un gran porcentaje de la población desplazada en edad escolar, presenta un rezago importante frente al nivel educativo correspondiente para su edad. El 23.6% de la población entre 7 y 11 años presenta rezago educativo y mientras que el porcentaje de la población con rezago aumenta a 39.2% aumenta para las personas entre 12 y 17 años. Adicionalmente, se encuentra que el rezago aumenta con la duración del desplazamiento, lo que se puede explicar por el bajo desempeño de los desplazados en las escuelas urbanas y por la presión que ejercen las necesidades económicas para que los menores de edad se vinculen a actividades generadoras de ingreso. Esta presión, es mayor para la población mayor de 12 años, la cual tiene más oportunidades de vincularse este tipo de actividades.

**Cuadro 6. Educación de la población desplazada y pobres urbanos**

Variable	Desplazados <sup>i</sup>	Pobres urbanos
Analfabetismo del jefe del hogar	21.38%	7.89%
Años de educación - Jefe del hogar	5.160	6.5 <sup>iii</sup>
Años de educación - Cónyuge	5.08	-
Años de educación - Otros miembros del hogar	6.21	7.1 <sup>iii</sup>
Extraedad personas entre 7 y 11 años	23.6%	
Extraedad personas entre 12 y 17 años	39.2%	
% de personas que interrumpen sus estudios	31.2%	-

<sup>i</sup> Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

<sup>ii</sup> Núñez y Espinosa (2005)

<sup>iii</sup> World Bank (2002)

Así mismo, el desplazamiento genera un impacto considerable sobre las tasas de asistencia escolar para los miembros de los hogares desplazados que llevan menos de un año viviendo en los municipios de origen. Mientras que el porcentaje de la población que asistía a un plantel educativo en el lugar de origen era de 0.71% y 0.67% para primaria y secundaria respectivamente, en el receptor este porcentaje cae considerablemente (Cuadro 7.). No obstante lo anterior, la asistencia escolar aumenta para la población desplazada en los municipios receptores, con respecto al municipio de origen, para aquellos hogares que llevan más de un año de desplazados y han logrado insertarse de alguna manera en las dinámicas de vida de los municipios receptores. Este hecho es explicado por que existe una mayor oferta educativa en las

ciudades y también por las políticas del gobierno destinadas a garantizar la educación de las personas desplazadas.

A pesar de esto, la asistencia escolar de la población desplazada en edad escolar es menor que aquella de la población urbana, como resultado de la presión que existe sobre los miembros del hogar, y en especial, sobre los mayores de 12 años, para incorporarse en actividades generadoras de ingreso. Las menores tasas de asistencia son producto, entonces, de la vinculación de los menores en el mercado laboral. De igual forma, aunque la política del gobierno garantiza el acceso a la educación sin costo alguno para las personas desplazadas en edad escolar, el costo de los uniformes, los materiales escolares y, en algunos casos, la pensión y la matrícula, constituyen serios obstáculos para el acceso a la educación (ACNUR, 2003).

**Cuadro 7. Asistencia escolar antes y después del desplazamiento**

Variable	Población rural <sup>i</sup>	Antes del desplazamiento %	Después del desplazamiento %			Población urbana <sup>ii</sup>
			Menos de tres meses	Entre tres meses y un año	Más de un año	
Asistencia escolar primaria	0.905	0.71	0.2143	0.5862	0.8719	0.9380
Asistencia escolar secundaria	0.66	0.67	0.00	0.5904	0.7183	0.8535

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

<sup>i</sup> World Bank (2002)

Del mismo modo, el desplazamiento forzado tiene connotaciones importantes en el proceso educativo de las personas, puesto que conlleva una interrupción en la educación. Cerca del 60% de las personas desplazadas en edad escolar interrumpieron su educación, como consecuencia del desplazamiento, por más de tres meses y sólo el 13.57% pudo volver a estudiar en un tiempo menor a un mes (Cuadro 8.).

**Cuadro 8. Duración de la interrupción en la educación**

Número de años de interrupción	%
Menos de un mes	13.57%
Entre uno y tres meses	25.96%
Entre tres meses y un año	38.50%
Más de un año	21.98%

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

Finalmente se observa que a pesar de que los hogares con jefatura femenina enfrentan más retos y obstáculos, las variables de asistencia educativa son ligeramente mejores para estos hogares que para los hogares con jefatura masculina (Cuadro 9.). Este hecho no es sorprendente ya que existe suficiente evidencia empírica que permite confirmar que el empoderamiento y la independencia de las mujeres tienen un impacto significativo sobre la educación y las tasas de mortalidad de los menores de edad. Esto, porque cuando las mujeres son parte importante del proceso de toma de decisiones de los hogares, la importancia que ellas le dan al bienestar de los hijos, influencia positivamente las decisiones del hogar con respecto a la asistencia escolar y a la salud de los miembros (Sen, 1999).

**Cuadro 9. Variables educativas según género del jefe del hogar**

Variable	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina
Analfabetismo del jefe del hogar	20.90%	22.25%
Años de educación - Jefe del hogar	4.97	4.98
Asistencia escolar primaria	79.65%	87.22%
Asistencia escolar secundaria	68.38%	71.55%
Extraedad personas entre 7 y 11 años	25.00%	22.14%
Extraedad personas entre 12 y 17 años	39.60%	39.60%

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

La caracterización de las condiciones educativas de los hogares desplazados en los municipios receptores, que complementa la información sobre las condiciones del mercado laboral descrita en la sección anterior, permite concluir que son muchos los obstáculos que los hogares desplazados enfrentan en los municipios receptores, y que las nuevas condiciones de vida entorpecen el proceso de reconstrucción de sus proyectos de vida.

## 6. Condiciones de Salud

Tal como ocurre en el caso del empleo y la educación, en donde éstos son importantes no sólo porque son un medio para la obtención de mayores ingresos, sino también porque son medios instrumentales para la libertad de los individuos, la importancia de la salud dentro del bienestar económico va más allá del simple hecho que una buena salud posibilita una vida productiva. De acuerdo con los planteamientos tradicionales, la salud y la fuerza física y moral son la base de la riqueza material puesto que posibilitan el pleno aprovechamiento de las capacidades productivas de los individuos. No obstante, la importancia de la salud es aún mayor, puesto que es un medio y un instrumento fundamental para el ejercicio de las libertades y de las opciones de vida. La salud es entonces, un medio y un fin mismo del proceso de desarrollo y su importancia es ampliamente reconocida dentro de las políticas públicas dirigidas a aliviar la vulnerabilidad de la población desplazada.

El Estado colombiano ha reconocido la necesidad de atender a la población desplazada en relación con sus condiciones de salud puesto que el desplazamiento conlleva una violación del derecho a la salud y a la vida, no sólo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios básicos de salud se ve obstaculizado por el hecho de su desplazamiento, sino también porque las precarias condiciones de vida se convierten en un riesgo para su estado de salud y, en muchos casos, agravan las enfermedades preexistentes (Corte Constitucional, 2004). De esta manera, a partir de su inscripción en el Sistema Único de Registro (SUR) de la Red de Solidaridad Social, los hogares desplazados son afiliados a una entidad de seguridad social. Es así como se observa que en los municipios receptores, 72.76% de los hogares se encuentran afiliados, mientras que en el municipio de origen, este porcentaje sólo llegaba al 44.74% (Cuadro 10.)

**Cuadro 10. Afiliación a seguridad social antes y después del desplazamiento**

Variable	Antes del desplazamiento	Después del desplazamiento
Hogares afiliados	44.74%	72.76%
Hogares no afiliados	55.26%	27.24%

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

De la misma manera, el porcentaje de hogares afiliados aumenta considerablemente con el tiempo desde que fueron desplazados (Cuadro 11.). Para los hogares que llevan entre tres meses y un año viviendo en los municipios receptores el porcentaje de afiliados llega al 49.62% y para aquellos que llevan más de un año de desplazados, la afiliación alcanza el 76.78%. Estas tasa resultan ser más altas que las tasas de afiliación de la población pobre urbana y rural.

**Cuadro 11. Afiliación a seguridad social por duración del desplazamiento**

Variable	Después del desplazamiento		
	Menos de tres meses	Entre tres meses y un año	Más de un año
Hogares no afiliados	80%	50.38%	23.22%
Hogares afiliados	20%	49.62%	76.78%

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

Pese a esto, todavía existe un gran porcentaje de la población desplazada que se encuentra sin afiliarse y que enfrentan numerosos obstáculos para garantizar un adecuado nivel de salud. Así mismo, aunque el porcentaje de hogares afiliados aumenta tras la llegada a los municipios receptores, el tipo de afiliación revela la vulnerabilidad de la población desplazada. De acuerdo con Atanasio et al (2005), el tipo de aseguramiento está fuertemente correlacionado con el tipo de empleo del jefe del hogar. A pesar de que, como es de esperar, en los municipios de origen, la gran mayoría de las afiliaciones al régimen de salud eran hechas a través del SISBEN, más del 12% de estas se realizaron por descuentos en los salarios o pensiones, pagos directos o a través de las empresas, o por pagos a través de familiares cotizantes. En los municipios receptores esta cifra disminuye considerablemente (7%) lo que revela la precariedad de la situación económica de la población desplazada.

De la misma forma, aunque el porcentaje de hogares afiliados aumenta en los lugares de llegada, el 21% de las personas reporta haber contraído una o más enfermedades nuevas desde el desplazamiento (Cuadro 12.) Las enfermedades más comunes, reportadas por los desplazados, como lo son las diarreas, fiebres y problemas respiratorios, se relacionan con problemas de nutrición y deficientes condiciones de saneamiento básico de los hogares. Consecuentemente es posible señalar que si bien ahora hay más hogares cubiertos, las condiciones de vida y la precariedad de las relaciones económicas generan altos riesgos para la salud de los hogares desplazados. Así mismo, como se anotó anteriormente, los hogares con más de 5 miembros presentan una alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y por lo tanto, a niveles nutricionales deficientes. El derecho a una alimentación mínima, que permita satisfacer las necesidades biológicas esenciales, resulta violado en un gran número de casos por los niveles de pobreza, generando impedimentos para el ejercicio de los demás derechos y libertades. Esta deficiencia nutricional se hace más evidente en los menores y constituye un riesgo para la salud.

## Cuadro 12. Porcentaje de personas que contraen nuevas enfermedades

Variable	
Una enfermedad nueva	15.53%
Dos enfermedades nuevas	3.54%
Tres enfermedades nuevas	2.03%

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

Tal como reporta la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la afiliación al sistema de seguridad social en salud no garantiza el acceso a los servicios de salud para la población desplazada (OPS, 2003). De esta manera, el problema del desplazamiento se asocia en menor medida a la falta de afiliación de la población, ya que ésta es mayor que para la población pobre urbana, y en mayor medida a unos bajos ingresos que dificultan los co-pagos del Régimen Subsidiado. Entonces, aunque están afiliados, les es difícil acceder a los servicios de salud.

De esta manera, no es sorprendente que los hogares desplazados, al ser preguntados por las áreas de atención según su importancia, seleccionaran la salud como su prioridad (32% de los hogares), por encima de la vivienda (31%), el empleo (23%) y la ayuda alimentaria (5%) (OMS, 2002). En la salud, la población encuestada por la OMS reportó que requieren una mayor rapidez en la atención y asignación de citas, menor costo en los servicios y medicamentos y afiliación a planes médicos totalmente subsidiados.

De esta manera, se puede concluir que, a pesar del avance normativo e institucional, que garantiza la afiliación de los hogares desplazados inscritos en el SUR al sistema de aseguramiento en salud, es importante avanzar en mecanismos que garanticen el acceso efectivo de los hogares desplazados a los servicios de salud, complementados por los programas de asistencia, capacitación y estabilización socioeconómica. La efectiva restitución del derecho a una salud adecuada de la población desplazada implica no sólo garantizar el acceso a los servicios de salud, sino también buscar soluciones para superar condiciones de vida críticas que esta población enfrenta en los municipios receptores.

### 7. Vivienda y acceso a servicios públicos

Las condiciones de la vivienda y el acceso a servicios públicos son fundamentales para la calidad de vida de los hogares desplazados y contribuyen a su bienestar. Al analizar los cambios en las condiciones de la vivienda y el acceso a servicios públicos en los municipios receptores la información proporcionada por la EDHD-2004, así como la evidencia recogida en otros estudios, demuestra que el acceso a servicios públicos (acueducto y alcantarillado, gas y energía eléctrica) mejora significativamente en los municipios receptores. El cuadro 13. revela que el acceso a servicios públicos a energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras en los municipios receptores es significativamente más alto que en los municipios de origen .

**Cuadro 13. Acceso a servicios públicos antes y después del desplazamiento**

Variable	Antes del desplazamiento	Después del desplazamiento
Energía eléctrica	53.54	93.05
Acueducto	38.41	68.36
Alcantarillado	25.3	54.48
Recolección de basuras	21.74	67.59

Así mismo, mientras que antes del desplazamiento el 53.83% de los hogares tenían viviendas que contaban con paredes de buena calidad, en los municipios receptores este porcentaje aumenta al 60.72% (Cuadro 14.). Con respecto al material de los pisos de la vivienda, no existe una diferencia significativa en el municipio receptor frente al municipio de origen.

No obstante, como se discutió anteriormente, los hogares desplazados enfrentan distintas condiciones de vida en los municipios receptores y por lo tanto, requieren distintas cantidades de bienes o poder de compra para satisfacer las mismas necesidades. Por lo tanto, juzgar la ventaja de los hogares desplazados en términos de estos bienes primarios no resulta ser adecuado. Aunque el acceso a servicios públicos (acueducto y alcantarillado, gas y energía eléctrica) mejora significativamente en los municipios receptores y desde una perspectiva que se sesgue a la disponibilidad de bienes primarios se concluiría que los hogares se encuentran en una mejor posición y que su bienestar aumentó como consecuencia del desplazamiento. Sin embargo, el mayor acceso a servicios públicos es consecuencia directa de que en las zonas urbanas, los hogares enfrentan mayor oferta de bienes públicos que en las zonas rurales, y aunque, ciertamente un mayor acceso a servicios público es deseable, este análisis ignora el hecho de que las necesidades de los hogares antes y después del desplazamiento son distintas, y que hay otros elementos que han sido vulnerados que contribuyen a que el bienestar de los hogares sea menor. Como se demostró anteriormente, hay otros aspectos del bienestar que resultan vulnerados y este hecho incide significativamente sobre su nivel de bienestar.

Así mismo, aunque las condiciones de la vivienda, con respecto al material de las paredes y el acceso en ellas a servicios públicos mejora, el número de cuartos en la vivienda en los municipios receptores, es considerablemente menor que en los municipios de origen. Como se observa en el cuadro 14. el promedio del número de cuartos en la vivienda de los hogares desplazados cae de 3.29 a 2.29 como consecuencia del desplazamiento. Esto agrava la situación de hacinamiento alto, ya que el porcentaje de hogares en estado de hacinamiento alto aumenta de 25.36% en el origen a 37.88% en el receptor.

**Cuadro 14. Condiciones de la vivienda antes y después del desplazamiento**

Variable	Antes del desplazamiento	Después del desplazamiento
Material de buena calidad en las paredes de la vivienda	53.83	60.72
Material de buena calidad en los pisos de la vivienda	7.98	7.9
Número de cuartos*	3.29	2.29
Porcentaje de hogares en hacinamiento alto	25.36	37.88

\* Excluyendo cocina, baños, garajes o cuartos destinados a negocio

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

Adicionalmente, el desplazamiento genera un impacto importante sobre el tipo de la vivienda de los hogares. El cuadro 15. revela que en los municipios de origen, la gran mayoría de los hogares (93.23%) vivían en casas y en los receptores, este porcentaje cae considerablemente a 74.65%. A partir del desplazamiento, es mayor el número de hogares que pasan a vivir en cuartos en inquilinatos o en otro tipo de estructuras. Así mismo, es interesante anotar que para los hogares que llevan menos de un año de desplazados, este cambio es más abrupto: 21.74% de los hogares que llevan menos de tres meses de desplazados viven en cuartos en inquilinatos y sólo el 56.52 de ellos lo hace en casas; para los hogares que llevan entre tres meses y un año viviendo en el municipio receptor, esta cifra pasa a ser de 19.4% y 62.69% respectivamente. Este hecho demuestra que el impacto del desplazamiento es mayor para los hogares de reciente migración, y que aunque con el tiempo, las condiciones mejoran, esas siguen siendo precarias. Finalmente, también es importante anotar que las condiciones de la vivienda son más desfavorables para los hogares con jefatura femenina ya que un mayor porcentaje de estos vive en cuartos en inquilinatos y un menor porcentaje lo hace en casas.

**Cuadro 15. Tipo de vivienda antes y después del desplazamiento**

Variable	Antes del desplazamiento %	Después del desplazamiento %
Casa	93,23	74,65
Apartamento	1,45	4,12
Cuarto en inquilinato	0,73	12,51
Cuarto en otro tipo de estructura	1,69	4,86
Otro	2,9	3,79

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

Así mismo, es posible observar que el desplazamiento tiene un impacto significativo sobre la tenencia de la vivienda. En el cuadro 16. se observa que el porcentaje de hogares que cuentan con una vivienda totalmente propia es menor en los lugares de recepción, lo que implica, por un lado que existe una importante pérdida de activos a partir del desplazamiento, y que las condiciones de los hogares como resultado del desplazamiento son desfavorables. Como es de esperar, entonces, el porcentaje de hogares que vive en arriendo o subarriendo aumenta considerablemente, y lo mismo ocurre con los ocupantes de hecho.

**Cuadro 16. Tenencia de la vivienda antes y después del desplazamiento**

Variable	Antes del desplazamiento	Después del desplazamiento
Propia, totalmente pagada	69,06	28,85
Propia, la están pagando	2,63	5,27
En arriendo o subarriendo	11,4	43,03
En usufructo	10,13	9,24
Ocupante de hecho	6,78	13,61

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

Tal como sucede con el tipo de vivienda, la información establece que las condiciones son más precarias para los hogares que llevan menos de un año viviendo en los lugares receptores, y para los hogares con jefatura femenina. Aún así, todos los hogares desplazados, ya sean hogares que llevan más de un año e los municipios receptores, o hogares con jefatura masculina, enfrentan condiciones críticas en el tipo y la tenencia de vivienda, con efectos nocivos sobre la calidad de vida y el bienestar. Aunque el acceso a servicios públicos mejora, debido a la mayor oferta en los municipios receptores, las condiciones de la vivienda empeoran considerablemente. Es así como dentro de las prioridades de la población desplazada reportadas por la OMS (2002) la vivienda obtenga el segundo lugar después de la salud. Las políticas estatales deben estar dirigidas entonces, a aliviar las necesidades de vivienda los hogares desplazados y atender, con mayor urgencia a los hogares con jefatura femenina y a los hogares de reciente desplazamiento.

## 8. Capital Social

El capital social ha sido definido por Putnam (1993) como las normas y redes sociales que facilitan la acción colectiva para alcanzar objetivos comunes y beneficios mutuos. La importancia del capital y las redes social sobre el bienestar de los hogares radica en que generan externalidades positivas para los miembros de los grupos, las cuales se alcanzan a través de confianza, normas y valores. Los individuos están inclinados a participar en redes sociales porque su participación aumenta la disponibilidad de la información, disminuye el costo de acceder a ella, permite a los grupos implementar la acción colectiva y porque reducen el comportamiento oportunista de los miembros de la comunidad. De igual forma, el capital social genera la confianza y la cohesión social, las cuales son importantes para el fortalecimiento de mecanismos informales para la participación en sociedad, la adopción decisiones y la resolución de soluciones dirigidas a solucionar los problemas que las comunidades enfrentan. Finalmente, el capital social permite el manejo colectivo del riesgo a través de redes de protección que minimizan la vulnerabilidad frente a choques exógenos y minimizan el riesgo, la producción de externalidades positivas y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Así, el capital social se convierte en un elemento esencial del bienestar de los hogares puesto que les permite a estos tomar decisiones más adecuadas, avanzar en la construcción de proyectos de vida, solucionar conflictos y mitigar su exposición a choques externos (Cárdenas y Polanía, 2005).

Frente al desplazamiento, el capital y las redes sociales sufren un impacto considerable por varias razones. Primero, al desplazarse los hogares pierden su identidad y los lazos y redes sociales que pudieron haber construido durante su permanencia en estos municipios. Aunque el 92% de los hogares se desplazad con la familia completa, sólo el 10.57 de los hogares lo hace con parientes, vecinos o amigos de su propia vereda o municipio. En promedio, los hogares

aproximadamente llevaban 17 años viviendo en los municipios de los que los desplazan, tiempo suficiente para generar vínculos sociales y familiares que les permitieran consolidar su proyecto de vida dentro de las comunidades. Estos vínculos son destruidos por el desplazamiento, puesto que los hogares migran solos y, aunque el 77% de los hogares se desplazan hacia municipios en donde viven parientes o conocidos, es difícil reiniciar la construcción de los lazos sociales. Segundo, ha sido documentado, que dentro de las dinámicas del conflicto, los actores armados identifican a los líderes comunitarios y a los hogares que participan activamente en las veredas o municipios y los desplazan con una mayor intensidad.

El cuadro 17 revela que después del desplazamiento, el porcentaje de la población que participa en organizaciones comunitarias es menor que el que participaba en los municipios de origen, exceptuando las organizaciones religiosas y étnicas. Es importante anotar que la participación en organizaciones campesinas, las cuales eran instrumentales en los municipios de origen para minimizar el riesgo ante los choques económicos, generar ingresos estables y acceder a programas de créditos y asistencia técnica, es considerablemente menor después del desplazamiento al pasar de 11.25% en el origen a 6.17% en el receptor. Como es de esperar, la participación en los primeros tres meses después del desplazamiento es bastante menor.

**Cuadro 17. Participación en organizaciones comunitarias – porcentaje de la población**

Organizaciones	Antes del desplazamiento	3 meses después del desplazamiento	Municipio Receptor
Campeñas	11,25	2,23	6,17
No Campeñas	24,48	11,41	16,7
Religiosas	15,88	9,1	15,32
Deportivas	5,62	1,24	3,93
Políticas	7,69	1,65	5,85
Étnicas	2,63	0,83	2,25
Otras	5,87	2,81	7,38
Sindicatos	2,65	0,41	2,41

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

De igual forma, aunque los miembros de los hogares desplazados tratan de vincularse a procesos comunitarios y de generar redes sociales como estrategia para mitigar el impacto del desplazamiento, el tipo de participación se ve afectado considerablemente. Para las organizaciones campesinas, un 6% de las personas que antes eran líderes y un 12% de las personas que participaban ahora ya no participan (cuadro 18.). Para las otras organizaciones, un 13.82% de las personas que antes eran líderes y un 40.24% de las personas que antes participaban ya no lo hacen. Este hecho implica una seria ruptura de los lazos y redes sociales de los hogares desplazados e implica un obstáculo importante para la creación de estrategias comunitarias que permitan la reconstrucción de los proyectos de vida de los hogares desplazados.

**Cuadro 18. Cambio en la participación en organizaciones comunitarias**

Participación	Organizaciones campesinas		Otras Organizaciones	
Lider antes y después		35.48		10.98
Lider antes y ahora no participa		6.45		13.82
Participaba antes y ahora es líder				0.81
Participaba antes y ahora también		29.03		23.17
Participaba y ahora no		12.9		40.24
No participaba y ahora es líder		12.9		2.03
No participaba y ahora participa		3.23		8.94

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

No existe evidencia, sin embargo, para concluir que el desplazamiento genera un impacto importante sobre la participación de la población desplazada en los procesos electorales, a sean elecciones presidenciales, o elecciones locales (cuadro 19.).

**Cuadro 19. Cambio en la participación en organizaciones comunitarias**

	Elecciones presidenciales		Elecciones locales	
No participaba ni participa		63.84		63.45
Participaba pero ya no participa		7.09		6.66
Participaba y participa		20.78		21.37
No participaba y ahora sí participa		8.29		8.52

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

Así mismo, es posible observar que el proceso de desplazamiento no sólo genera un cambio importante en la participación de los hogares desplazados en organizaciones comunitarias, sino que también incide en la capacidad de los hogares de acceder a créditos en los municipios receptores. El crédito informal es una de las fuentes más importantes en los municipios de origen y constituye otra forma de mitigar los choques externos en ingreso. Frente al desplazamiento, el porcentaje de hogares que pueden acceder a créditos informales es menor (Cuadro 20.). La mayoría de los hogares pierden la capacidad de adquirir créditos a sea con parientes o amigos de su misma vereda, con amigos o parientes de otras veredas, y con vendedores locales. También, el porcentaje de hogares que efectivamente accedían a créditos es menor ahora que antes de desplazarse.

**Cuadro 20. Acceso a créditos informales**

	Origen		Receptor	
	Otorgarían	Otorgaron	Otorgarían	Otorgaron
Amigos y parientes en la vereda	19.33	9.39	5.95	3.29
Amigos y parientes de fuera	12.52	2.74	5.95	2.58
Vendedores locales	10.41	4.23	3.68	2.18
Empleadores	4.77	0.78	20.3	0.86
Prestamistas	5.32	1.96	4.3	2.9

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

Aunque parece ser sorprendente, la capacidad y el acceso a créditos en los municipios receptores es mejor para los hogares con jefatura femenina, este hecho revela, tal como ocurre con el crédito informal en otros países, que se percibe a las mujeres como una garantía que asegura el repago de la deuda. En países como Japón e Indonesia, las mujeres presentaban mayores tasas de repago que los hombres en el mercado informal de crédito y en esquemas de micro crédito.

**Cuadro 21. Acceso a créditos informales según género del jefe**

	Capacidad		Acceso	
	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Jefatura femenina
Antes no y ahora no	68.29	77.65	78.25	86.28
Antes si y ahora no	17.01	13.72	10.94	7.08
Antes si y ahora si	0.73	0.22	-	-
Antes no y ahora si	13.97	8.41	10.81	6.64

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

## 9. Tenencia de activos

Finalmente, es posible observar que el desplazamiento genera un impacto significativo sobre la tenencia de activos. Los activos productivos son fundamentales para el bienestar porque son un medio para obtener más ingresos porque permitan aumentar la capacidad productiva de los hogares y porque, en el caso de los activos domésticos, permiten a los hogares gozar de niveles adecuados de calidad de vida y gozar de espacios de esparcimiento.

El cuadro 22. demuestra que la tenencia promedio de activos es sustancialmente menor al momento de llegar a los municipios receptores, que en los municipios de origen. De igual forma, aunque los hogares recuperan parte de sus activos una vez se establecen en los municipios, la tenencia promedio de activos sigue siendo menor. Es importante señalar que para los hogares con mujeres cabeza de familia, la tenencia de activos en los municipios receptores es sustancialmente menor que para aquellos hogares con jefatura masculina.

**Cuadro 22. Tenencia promedio de activos**

	Municipio de Origen	Al momento de llegar al municipio receptor	Municipio Receptor
V, Transporte	0,66	0,12	0,33
Ganado	28,59	2,08	17,24
Maquinaria	4,36	0,06	0,04
Mejoras	0,10	0,00	0,00
Electrodomesticos	3,25	0,86	2,89

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

Así mismo, es posible observar que en el proceso de desplazamiento, los hogares debieron dejar atrás la mayor parte de sus activos. Por las características de los desplazamientos los hogares deben dejar atrás activos productivos como el ganado, la maquinaria y las mejoras. El cuadro 23. revela a pérdida de activos y en él se demuestra que los hogares pierden la mayoría de las cabezas de ganado, mejoras y vehículos.

**Cuadro 23. Pérdida de de activos**

	<b>Número de activos en el origen</b>	<b>Número de activos abandonados</b>	<b>Número de activos abandonados (como % del total de activos)</b>
Vehículos	0,659	0,294	45%
Ganado	28,59	17,100	60%
Maquinaria	4,360	0,970	22%
Mejoras	0,098	0,054	55%
Electrodomesticos	3,250	0,566	17%

Fuente: Cálculo de los autores con base en EDHD-2004

## IV. Evaluación del proceso de inscripción al Sistema Único de Registro y evaluación de impacto de los programas de generación de ingresos de USAID

### 1. Introducción

La prevención del desplazamiento, la atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica son los tres grandes ejes de la política estatal para la atención a la población desplazada. El objetivo primordial de las políticas y programas de prevención es evitar y superar las causas generadoras del desplazamiento forzado. La atención humanitaria de emergencia, por su parte, busca asegurar la protección a la población desplazada, las condiciones necesarias para su subsistencia y la adaptación a su nueva situación. Por último, la reincorporación de los hogares desplazados a los procesos productivos, ya sea en el lugar de recepción, en el municipio de origen o en cualquier otro municipio, es el principal fin de la etapa de estabilización socioeconómica.

La profundización del fenómeno del desplazamiento ha requerido un esfuerzo estatal considerable para suministrar los recursos financieros e institucionales necesarios. Hasta marzo de 2005, el número de personas desplazadas registradas en el SUR<sup>15</sup> ascendía a 1'580.396; lo cual representa la demanda efectiva por ayuda estatal. Cerca de 64 por ciento de este desplazamiento se concentró en el periodo comprendido entre 2001 y 2003. La inversión del Estado, para mitigar el impacto de la expansión del desplazamiento en dicho periodo, ascendió un promedio de 28 por ciento anual. Como resultado, las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada – SNAIPD – invirtieron para el periodo 2000-2003 \$436.513 millones<sup>16</sup>, lo cual equivale a 2.19 veces los recursos destinados en 2003 para el sector defensa (CGR, 2005). Pese al indiscutible esfuerzo de estas entidades, el programa de ayuda para la población desplazada con mayor cubrimiento alcanzó un máximo de 43.3 por ciento. Más aún, la efectividad de dichos programas no ha sido evaluada pese a las grandes inversiones realizadas y, por consiguiente, no es posible conocer si el bajo cubrimiento se ha visto compensado con una alta efectividad de los programas.

La reciente sentencia de la Corte Constitucional y el nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada<sup>17</sup> indican que la tendencia creciente de la inversión destinada a la población desplazada se profundizará aun más. Es importante, por lo tanto, evaluar los programas actuales con el fin de rectificar posibles falencias y consolidar sus fortalezas. El primer objetivo de este capítulo es contribuir en dicha evaluación con el análisis de tres temas.

<sup>15</sup> El acceso a la ayuda estatal está condicionado, en la gran mayoría de los casos, a una inscripción previa en el Sistema Único de Registro (SUR). Para registrarse en el SUR, los hogares desplazados deben registrarse en el SUR por medio de una declaración del hogar ante cualquier institución del Ministerio Público. El Estado cuenta luego con 15 días hábiles para verificar la validez de la declaración del hogar.

<sup>16</sup> La distribución por programa fue: estabilización socioeconómica (57%), atención humanitaria de emergencia (35%) y prevención del desplazamiento y fortalecimiento institucional (8%). El bajo porcentaje para prevención debe ser analizado de manera cuidadosa ya que los gastos destinados al sector defensa y a erradicar el conflicto en áreas del territorio nacional previenen el desplazamiento. El gasto reportado en este caso corresponde a programas específicos para la población desplazada tales como el Sistema de Alertas Tempranas y las capacitaciones locales en Derecho Internacional Humanitario, entre otros.

<sup>17</sup> Sentencia No T-025 de 2004 y Decreto 250 de 2005.

En primer lugar, se examinan las tasas de subregistro, se evalúan sus posibles causas y se identifican las características de los hogares inscritos en el SUR. En segundo lugar, el capítulo analiza los lapsos de tiempo que transcurren durante las distintas etapas de ayuda estatal, a saber: momento del desplazamiento, declaración ante Ministerio Público, inscripción en el SUR y recepción de la primera ayuda. En tercer lugar, el capítulo compara las tasas de acceso a ayuda estatal y no estatal por tipo de ayuda, para los hogares inscritos en el SUR. Cabe anotar que la evaluación se realizó antes de la expedición del Decreto 250 de 2005 en el cual se modifica la política para la población desplazada con el fin de ajustar algunas de sus fallas.

Los programas de estabilización socioeconómica han probado ser el mayor reto en la política para la población desplazada. Estos programas cubren 19.5 por ciento de la demanda efectiva, pese a recibir el 57 por ciento de la inversión estatal destinada a esta población (CGR, 2005). Más aun, su efectividad parece ser reducida pues un porcentaje significativo de las familias desplazadas enfrentan condiciones bastante precarias: la vinculación al mercado laboral es baja, todos los hogares están situados por debajo de la línea de pobreza, cerca de la mitad de los niños están desnutridos, la asistencia escolar es reducida y muchos niños trabajan para contribuir con el ingreso familiar (OIM, 2002).

Algunas dificultades subsisten para implementar los programas de estabilización económica. El objetivo de la estabilización socioeconómica es generar alternativas de ingreso de largo plazo con el fin de trascender la mera ayuda asistencialista e iniciar una etapa donde el hogar sea autónomo. Ello se logra con acceso a los mercados laborales en los municipios de recepción, por un lado, y con el suministro de medios de producción, por otro. Sin embargo, los hogares desplazados enfrentan dificultades para insertarse en los mercados laborales debido a las altas tasas de desempleo actuales y la poca preparación para acometer trabajos urbanos. El desplazamiento ocasiona, asimismo, la pérdida de activos y, como resultado, los hogares no poseen capital para invertir en medios de producción (Ibáñez y Neira, 2004). De otro lado, la falta de compromiso y capacidad de las autoridades nacionales y locales así como la falta de presupuesto destinado de manera específica para la población desplazada exacerban estas dificultades locales (Corte Constitucional, 2004). En la actualidad, el Gobierno Nacional ha adoptado una serie de medidas para superar estas dos últimas dificultades (ver Decreto 250 de 2005).

La estabilización comprende programas de acceso a tierras, generación de ingresos, asistencia técnica, capacitación, atención en salud y programas educativos, entre otros. Los proyectos de generación de ingresos<sup>18</sup>, al impulsar la incorporación a los procesos productivos, revisten de una particular importancia frente a los otros componentes pues aseguran el sostenimiento de los hogares desplazados en el largo plazo. La inversión de la Red de Solidaridad Social – RSS - para proyectos de generación de ingresos entre 1998 y 2002 ascendió a un total de \$25.466 millones los cuales beneficiaron a 16 por ciento de la demanda efectiva (Corte Constitucional, 2004).

---

<sup>18</sup> Las capacitaciones laborales, la capacitación empresarial, la provisión de créditos y la donación de capital semilla son algunos de los componentes de los programas de generación de ingresos.

Pese a la importancia de los programas de generación de ingresos y a la gran cantidad de recursos invertidos, hasta el momento solo se conoce tangencialmente su efectividad. Por ejemplo, dos programas de capacitación laboral de la RSS lograron una vinculación laboral de 65 y 86 por ciento de sus beneficiarios respectivamente. Sin embargo, estas cifras aisladas no permiten derivar conclusiones de la efectividad de dichos programas. Es necesario conocer si, por ejemplo, la capacitación laboral implica cambios en la vinculación laboral, en mayores ingresos para el hogar y, por ende, en unas condiciones de vida aceptables. Asimismo, es importante examinar si el fomento de unidades productivas redundará en mayores ingresos para el hogar y en un mayor bienestar para sus beneficiarios. Por último, comparar los proyectos de capacitación laboral frente a los proyectos de fomento de unidades productivas permite a las entidades asignar sus esfuerzos financieros y humanos a los proyectos más efectivos. Por lo tanto, el segundo objetivo de este capítulo es evaluar el impacto de los programas de generación de ingresos para sus beneficiarios y comparar la efectividad de los programas de capacitación laboral frente a los proyectos de fomento de unidades productivas.

La evaluación de impacto de los programas de generación de ingresos se lleva a cabo con una muestra de beneficiarios de la asistencia provista por USAID. La muestra, representativa de los programas de USAID, está compuesta por 1.000 beneficiarios de programas de capacitación laboral y microfinanzas. El desempeño del grupo de beneficiarios se compara con un grupo de control conformado por la EDHD-2004 compuesta por 2.000 hogares desplazados no beneficiarios de los programas de USAID. Ambas muestras fueron encuestadas en los mismos municipios y se aplicó el mismo cuestionario.

El capítulo está compuesto por las secciones siguientes. La política estatal de atención a la población se resume en la segunda sección. La sección 3 describe el proceso de inscripción al SUR y evalúa su efectividad. La evaluación de impacto de los programas de generación de ingresos de USAID se presenta en la sección cuarta.

## **2. Las políticas de atención a la población desplazada**

La evaluación de la atención a la población desplazada requiere de una descripción previa acerca de los programas. El objetivo de esta sección es examinar dichos programas y analizar su efectividad. La sección se concentra en los programas de atención humanitaria de emergencia (AHE) y de estabilización socioeconómica pues las políticas de prevención están relacionadas directamente con la dinámica del conflicto, tema que no es objeto de estudio en esta investigación. Asimismo, los programas de retorno, un componente fundamental de la estabilización socioeconómica, se aborda en profundidad en el capítulo V, por lo tanto, no se analiza en este capítulo.

La atención humanitaria de emergencia está encaminada a “socorrer, asistir y proteger a la población desplazada” una vez ocurrido el desplazamiento así como en los tres primeros meses posteriores, prorrogables por tres meses más<sup>19</sup>. La asistencia humanitaria de emergencia comprende los siguientes componentes:

---

<sup>19</sup> Decreto 250 de 2005.

1. *Orientación a la población desplazada.* Durante la etapa inicial de emergencia, las entidades del Estado deben suministrar información acerca de los derechos de la población desplazada, los beneficios previstos por la Ley y los procedimientos para acceder a la oferta institucional.
2. *Apoyo temporal mientras surte el trámite de registro en el SUR.* Los hogares en situación de urgencia extrema contarán con apoyo alimentario y albergue temporal durante el proceso de inclusión en el SUR. Asimismo, tendrán derecho a la atención inicial de urgencias médicas.
3. *Asistencia Humanitaria para los hogares incluidos en el SUR.* Dicha ayuda cubre las necesidades de alimentación, aseo personal, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio por tres meses, previa valoración de las necesidades específicas, prorrogables a tres meses más.
4. *Apoyo nutricional durante el periodo de emergencia.* Los hogares registrados en el SUR y con miembros en condiciones vulnerables<sup>20</sup> tendrán acceso a complementos alimentarios.
5. *Apoyo psicosocial.* Los hogares registrados en el SUR podrán contar con un acompañamiento e intervención psicológica.
6. *Atención en salud.* La población desplazada registrada en el SUR estará cubierta por los servicios de salud ya sea por la entidad a la cual estaba afiliada previamente al desplazamiento o por las instituciones prestadoras de salud pública.
7. *Atención a hogares en riesgo de inseguridad alimentaria y con necesidades de alojamiento transitorio.* Los hogares que, aun después de la asistencia humanitaria de emergencia, continúen en situación de vulnerabilidad podrán, previa valoración, acceder a apoyo alimentario a través de cocinas comunitarias, recuperación nutricional para niños menores de seis años, suministro de desayuno infantil a menores de siete años y auxilio de alojamiento temporal.

La atención humanitaria de emergencia ha significado una inversión cercana a \$152 mil millones para el periodo 2000-2003 (CGR, 2005). Dado que dicha ayuda ha cubierto 43.3 por ciento de la población desplazada (Corte Constitucional, 2004), la inversión por hogar beneficiado asciende a un poco más de \$302.000 durante el mismo periodo. Antes de las modificaciones contenidas en el Decreto 250 de 2005, la AHE era responsabilidad única de la Red de Solidaridad Social quien canalizaba dicha ayuda a través de las Unidades de Atención y Orientación y de Organizaciones No Gubernamentales. En este momento, la Asistencia Humanitaria de Emergencia es responsabilidad de la Red de Solidaridad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los entes territoriales.

---

<sup>20</sup> Se consideran en condiciones vulnerables los adultos mayores, las mujeres gestantes, madres lactantes y menores de cinco años.

La ayuda humanitaria de emergencia es el componente de atención a la población desplazada más desarrollado: su cubrimiento es superior, los tiempos de espera son cada vez menores y la capacidad institucional de respuesta es más eficaz. Pese a los indudables avances, aun persisten problemas, tanto de diseño como de implementación, que deben ser abordados con el fin de consolidar su fortalecimiento. En primer lugar, el diseño de la AHE restringe innecesariamente el número de beneficiarios: no hay cubrimiento para nuevas modalidades de desplazamiento tales como la migración forzada intraurbana o interveredal y la definición rígida de un periodo de tiempo (3 meses) impide que la ayuda se extienda para familias con necesidades ingentes. En segundo lugar, la etapa de transición de la asistencia de emergencia a la estabilización económica no concuerda para un alto porcentaje de los hogares desplazados. Ello obliga a algunas familias a enfrentar situaciones alimentarias sumamente precoces. Esta situación no es perceptible para las entidades estatales pues carecen de mecanismos de seguimiento y monitoreo que permitan identificar condiciones de alta vulnerabilidad alimentaria. En tercer lugar, fallas en la implementación de la asistencia, como la demora en la prestación de la ayuda y la insuficiencia de recursos para suministrar la ayuda en el momento adecuado, son aun frecuentes (Corte Constitucional, 2004).

Los programas de estabilización socioeconómica están orientados a generar alternativas que permitan a la población desplazada incorporarse en las redes sociales y económicas ya sea en el lugar de origen (retorno voluntario) o en cualquier lugar diferente a su origen (reubicación voluntaria)<sup>21</sup>. Dichos programas profundizan, por ende, en los componentes de la AHE para lograr una atención de largo plazo en la cual se reduzca la dependencia a la ayuda estatal. La atención en salud, la asistencia educativa, la atención al bienestar de la familia, la seguridad alimentaria, la generación de ingresos, el subsidio de vivienda y el acceso a tierras son, según la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005, los principales componentes de los programas de estabilización socioeconómica. Los detalles de cada uno de estos componentes se describen a continuación:

1. *Atención en salud.* La inclusión de la población desplazada en el régimen subsidiado debe tener prioridad sobre otras poblaciones. Los servicios de salud prestados a la población desplazada se financian con los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud.
2. *Asistencia educativa.* Los menores desplazados cuentan con acceso preferencial a la educación. Las disposiciones legales estipulan, además, la exención del pago de pensiones y matrícula así como la necesidad de adecuar instalaciones provisionales con el fin de desarrollar programas educativos de emergencia. Asimismo, el sistema educativo público debe implementar modelos educativos flexibles a la situación especial de los menores desplazados.
3. *Atención al bienestar de la familia.* La protección de miembros vulnerables de las familias desplazadas, tales como los menores de edad, los niños abandonados, los niños huérfanos, las madres lactantes, las madres gestantes y los adultos mayores, serán sujeto de protección especial por parte de las entidades estatales.

---

<sup>21</sup> Decreto 250 de 2005.

4. *Programas de seguridad alimentaria.* Priorizar la adopción de la Red de Seguridad Alimentaria – RESA<sup>22</sup>, impulsar las granjas de paso e implementar programas de alimentos por capacitación y alimentos por trabajo son los proyectos contemplados en este componente. Además, los menores desplazados en edad escolar recibirán apoyo alimentario.
5. *Capacitación y recalificación laboral.* Con el objetivo de caracterizar y agrupar a la población desplazada según experiencias, vocaciones, expectativas y habilidades, se adoptarán indicadores socio-laborales. Dichos diagnósticos permitirán adoptar y desarrollar procesos de formación y recalificación.
6. *Generación de ingresos.* Los programas de generación de ingresos se encaminan a propiciar alianzas productivas con la empresa privada para facilitar la vinculación laboral de la población desplazada, a fomentar la creación de empresas familiares y grupos solidarios y a la flexibilización de los instrumentos financieros disponibles para dicha población. En la actualidad, FINAGRO estableció una línea de crédito para beneficiar población desplazada para lo cual se destinaron \$100.000 millones. Los préstamos son otorgados a organizaciones no financieras que asocien a población vulnerable afectada por el conflicto, mediante el sistema de redescuento, y deben ser destinados a proyectos agrícolas, acuícolas, forestales, de pesca, rurales así como artesanías, turismo rural, y comercialización o transformación de producto. Se financia hasta el cien por ciento del valor de los costos directos del proyecto y la tasa de colocación máxima será la DTF efectiva anual.
7. *Vivienda.* Anterior a la promulgación del Decreto 250 de 2005, la población desplazada inscrita en el SUR tenía derecho a los programas de Subsidio Familiar de Vivienda<sup>23</sup>. Los subsidios en áreas urbanas se otorgan a través del INURBE<sup>24</sup>, mientras los subsidios en áreas rurales se canalizan a través del Banco Agrario. La asignación de subsidios se diseñó para privilegiar la entrega del subsidio a las familias que retornen sobre las que se reubican. Las ofertas habitacionales incluyen adquisición de vivienda nueva o usada, mejoramiento de la vivienda y construcción de vivienda en un lote propio o arrendado. El Decreto 250 de 2005, con el fin de fortalecer dichos programas, contempla que las entidades del SNAIPD deben diseñar programas para promover el acceso a soluciones de vivienda para la población desplazada. La RSS, además, debe implementar programas de acondicionamiento habitacional de acuerdo a la situación de vulnerabilidad de la población desplazada.
8. *Acceso a tierras.* El acceso a tierras se reglamenta en los Decreto 2007 de 2001 y Decreto 250 de 2005. El Decreto 2007 establece la posibilidad de iniciar permutas de predios y de validar el tiempo de ocupación. Aquellos desplazados que opten por la

<sup>22</sup> El RESA suministra al campesino un “kit agro alimentario” con semillas, pies de cría, herramientas y algunos elementos básicos. Asimismo, se proporciona acompañamiento, primordialmente talleres y capacitaciones, durante el proyecto. Los beneficiarios del proyecto deben cumplir con ciertos requisitos, principalmente ser propietarios de tierra, cumplir la metodología del RESA y asistir a las capacitaciones.

<sup>23</sup> Decreto 951 de 2001.

<sup>24</sup> El INURBE está en proceso de liquidación. Sus funciones fueron asumidas por FONVIVIENDA y los entes territoriales.

reubicación rural pueden entregar sus inmuebles abandonados al INCODER, aplicando su valor a pago total o parcial de una Unidad Agrícola Familiar (UAF). El INCODER debe entonces entregar una UAF ubicada en una zona que ofrezca condiciones para la reubicación del desplazado. Asimismo, el tiempo de desplazamiento se acumula automáticamente con el tiempo real de ocupación y explotación del terreno en el caso de retorno de los hogares desplazados a un terreno baldío. Por último, el Decreto contempla la posibilidad de brindar predios de paso para la explotación provisional por un periodo de tres años en los municipios receptores. Por su parte, el Decreto 250 dispone la necesidad de desarrollar programas y procedimientos para la adjudicación y titulación de predios; agilizar procesos de transferencia de predios rurales a la población desplazada; realizar un inventario y diagnóstico de los predios de paso para readjudicar cupos; y formular el procedimiento para el programa de permutas de predios y para la titulación de predios.

Si bien los programas de estabilización económica han recibido una inversión total y per cápita superior frente a los programas de AHE<sup>25</sup>, su cubrimiento alcanza sólo un 16 por ciento de las familias desplazadas. Aunado al menor cubrimiento, los programas de estabilización económica exhiben una baja efectividad. Por ejemplo, los programas de vivienda para la población desplazada, según un informe de la Unidad Técnica Conjunta, alcanzan 11.4 por ciento de las metas planteadas y 3.7 por ciento de la demanda potencial.

Debilidades institucionales impiden adoptar los programas de estabilización económica de manera adecuada. La sujeción de la ejecución de dichos programas a la disponibilidad presupuestal retrasa su puesta en marcha máxime si las entidades no asignan apropiaciones presupuestales específicas para tales fines. La implementación de los programas está, además, dispersa en las distintas entidades del SNAIPD, las responsabilidades son difusas y no se han definido plazos para el cumplimiento de objetivos. Por último, gran parte de la responsabilidad de la ejecución de estos programas recae sobre las entidades territoriales, quienes muchas veces no demuestran compromiso frente a los programas y carecen de recursos presupuestales, humanos y materiales para su implementación (Corte Constitucional, 2004).

Asimismo, deficiencias en el diseño de los programas restringen el acceso de la población desplazada a los programas. Por un lado, los hogares desplazados no cuentan con información suficiente acerca de sus derechos, de la oferta institucional disponible y de los procedimientos requeridos para aplicar a los diversos programas. Por otro lado, los requisitos de algunos programas de estabilización económica no se compadecen con la situación particular de la población desplazada (Corte Constitucional, 2004).

---

<sup>25</sup> Cálculos de la Contraloría General de la República estiman la inversión total en \$248 mil millones y la inversión per cápita \$1.3 millones. Esta última se calcula asumiendo un cubrimiento de 16% para los programas de estabilización socioeconómica reportado por la Corte Constitucional.

### 3. Evaluación de los programas estatales

El objetivo de esta sección es evaluar la efectividad de los programas estatales dirigidos a la población desplazada a partir de la encuesta detallada de hogares (EDH-2004) descrita en el capítulo II. La evaluación se concentra primordialmente en el desempeño del Sistema Único de Registro al analizar las tasas de registro en el SUR, las causas del subregistro, los lapsos de tiempo que transcurren entre las distintas etapas de la ayuda y los determinantes del registro en el SUR. La sección examina, asimismo, las tasas de acceso a las distintas ayudas estatales y contrasta dichas tasas con el acceso a la ayuda no estatal.

#### 3.1. El Sistema Único de Registro

El Sistema Único de Registro fue creado con el fin de identificar a las personas que se consideran legalmente desplazadas, caracterizar dicha población, cuantificar la demanda real por atención estatal y establecer un seguimiento a las ayudas prestadas por la RSS.<sup>26</sup> Para acceder al SUR, los hogares desplazados deben rendir una declaración frente a cualquier entidad del Ministerio Público, en la cual se consignan los municipios de expulsión y recepción, las fechas del desplazamiento y los hechos que dieron lugar al desplazamiento. Se debe, además, suministrar información acerca de los miembros del hogar tal como nombres, apellidos, género, estado civil, edad, profesión u oficio del jefe del hogar y su nivel de escolaridad.

Las Unidades Territoriales de la RSS deben valorar, en un término de 15 días, la declaración rendida por el hogar y, dadas ciertas condiciones, aceptar o negar su registro en el SUR. Los hogares no son incluidos en el SUR cuando la declaración es contraria a la verdad, cuando el desplazamiento no se produjo por los hechos contemplados en la Ley 387 de 1997 o cuando la solicitud de inscripción se realiza un año después de sucedido el desplazamiento.

La información provista por los hogares al Sistema Único de Registro se complementa con un formato de caracterización básica del hogar y un formato de seguimiento de ayudas entregadas. El primer formato recoge información adicional acerca del hogar desplazado tal como el deseo de retorno, el acceso a tierras y las condiciones de vida en el municipio expulsor y el municipio receptor. El objetivo del segundo formato es establecer un sistema de seguimiento a las ayudas entregadas por las entidades del SNAIPD.

Una vez los hogares son registrados en el SUR, tienen derecho a acceder a la ayuda estatal para la población desplazada descrita en la sección 2. Hasta marzo de 2005, el SUR reportaba un total de 1'580.396 personas desplazadas registradas equivalentes a 351.683 hogares, 39 por ciento de los cuales tenían jefatura femenina. Dicha cifra corresponde entonces a la demanda potencial de ayuda estatal por parte de la población desplazada.

#### 3.2. Evaluación del proceso de inscripción

El proceso de registro en el SUR depende, en buena medida, de la decisión voluntaria del hogar de llevar a cabo todos los procedimientos necesarios para la inscripción. La inscripción en el SUR no es, por lo tanto, un proceso aleatorio. Por un lado, resulta probable que ciertos hogares

<sup>26</sup> Red de Solidaridad Social, [www.red.gov.co](http://www.red.gov.co), 16 de marzo de 2005.

desplazados estén más dispuestos a iniciar estos procesos en contraste con otros hogares. Por otro lado, un hogar se convierte en desplazado por unos procesos propios de la dinámica del conflicto armado y, por ende, esta población no es representativa de la población rural colombiana. Ello implica que un hogar desplazado inscrito en el SUR es el resultado de una serie de procesos no fortuitos y, como resultado de estos procesos, es un hogar particular tanto de la población rural como de la población desplazada.

En primer lugar, la dinámica del conflicto y la estrategia de los grupos armados implican que algunos municipios sufran índices elevados de desplazamiento y algunos grupos particulares de la población sean objetivos de los grupos armados. Municipios con alta concentración de la tierra, con niveles elevados de violencia derivada del conflicto armado, con una baja oferta de servicios estatales y con menor presencia estatal exhiben mayores índices de desplazamiento (Ibáñez y Querubín, 2004). Los ataques a la población civil, en los municipios donde prevalece el conflicto armado, no son aleatorios. Los propietarios de tierras, los hogares con jefes jóvenes y familias con redes sociales extensas son más propensos a recibir amenazas por parte de los grupos armados (Kirchhoff e Ibáñez, 2001).

En segundo lugar, una vez se produce el desplazamiento, el proceso de declaración e inscripción en el SUR depende, parcialmente, de las decisiones del hogar. Antes de iniciar el proceso de inscripción, es necesario que las familias desplazadas estén informadas acerca del SUR, de los procedimientos requeridos para la inscripción y de los beneficios que conlleva la inscripción. Pese a estar informados acerca del SUR, algunos hogares deciden no declarar, ya sea porque consideran los beneficios de declarar bajos, los trámites burocráticos excesivos o prefieren mantener el anonimato. Por último, la inscripción en el SUR se hace efectiva si el hogar desplazado cumple con las características previstas en la Ley 387 de 1997. Cada una de estas etapas está determinada por las características del hogar y por las condiciones del municipio receptor.

Con el fin de evaluar el proceso de inscripción en el SUR, se analizarán las tres etapas: (i) la probabilidad de estar informado acerca del SUR, (ii) la probabilidad de declarar, dado que el hogar está informado; y (iii) la probabilidad de estar registrado, dado que el hogar declaró. Además de identificar las características de los hogares registrados en el SUR, dicho análisis permite establecer los posibles problemas del proceso de registro. Por ejemplo, ¿Cuántos hogares desplazados no están registrados debido a falta de información? ¿Cuántos hogares no se registran por considerar los trámites engorrosos, por considerar los beneficios insuficientes o por miedo a ser fácilmente localizados por los actores armados? ¿Qué papel juega la eficacia de las autoridades locales en la decisión de registrarse?

La probabilidad de estar informado acerca del SUR depende de características del hogar (Z), del proceso de desplazamiento (M) y del municipio receptor (R). La educación de los miembros del hogar, un mayor ingreso, un vínculo estrecho con organizaciones sociales y la inserción en los mercados laborales incrementa la probabilidad de obtener y procesar información acerca del SUR y sus beneficios. De otro lado, los hogares vulnerables, con acceso restringido a redes sociales y viviendo en condiciones precarias tienen menores oportunidades de obtener este tipo de información. El proceso de desplazamiento puede influir tangencialmente en la capacidad de obtener información; por ejemplo, los desplazamientos masivos cuentan obligatoriamente con el

apoyo de la RSS quien debe informar a las víctimas acerca de sus derechos y de las ayudas estatales disponibles. Por último, el municipio receptor juega un papel importante en las políticas para la población desplazada. Un municipio activo en la política social, con capacidad institucional y con recursos de inversión puede establecer un contacto estrecho con sus habitantes, iniciar campañas de información masiva y ser activos en la atención para la población desplazada. La probabilidad de que el hogar  $i$  residente en el municipio  $j$  esté informado acerca del SUR y de sus beneficios está entonces definida por

$$\Pr(\text{informado SUR})_{ij} = f(Z_i, M_i, R_j)$$

La probabilidad de declarar ante el Ministerio Público, para luego ser inscrito en el SUR, está determinada por los beneficios y costos para el hogar desplazado de llevar a cabo el proceso. El registro en el SUR convierte al hogar desplazado de manera inmediata en beneficiario de los programas estatales para la población desplazada. Los beneficios, entonces, están atados a, por un lado, las condiciones del hogar desplazado en el municipio receptor, y, por otro, a que tanto se ajustan los programas a las necesidades del hogar. Condiciones precarias de vida tales como la falta de empleo, una vivienda inadecuada, una mala salud, la ausencia de servicios públicos y la inseguridad alimentaria conducen al hogar solicitar ayuda por parte del Estado y obtendrán beneficios tangibles de su inscripción en el SUR. Asimismo, hogares con niños en edad escolar, con madres lactantes o gestantes o con adultos mayores se benefician más de la ayuda estatal para la población desplazada.

Los costos monetarios, los costos de oportunidad del tiempo y la pérdida del anonimato constituyen los principales costos de rendir declaración ante el Ministerio Público. Para rendir declaración, el jefe del hogar debe trasladarse, en varias oportunidades, a una entidad del Ministerio Público, lo cual implica un costo monetario que, para el caso de la población desplazada, es elevado dado que no cuentan, por lo general, con ningún tipo de ingresos. Los trámites necesarios para llevar a cabo el proceso requieren de tiempo que podría ser dedicado a generar ingresos. Ello es particularmente cierto para la población desplazada quien está vinculada en un alto porcentaje a actividades informales. Por último, algunos hogares prefieren preservar el anonimato para evitar ser víctimas de nuevo de los actores armados. El registro en el SUR significa abandonar el anonimato y es, por lo tanto, un costo para algunos hogares<sup>27</sup>. Tanto los beneficios como los costos del registro están determinados por las características del hogar y por las condiciones del municipio receptor. Además, los hogares que requieren preservar el anonimato pueden ser aquellos que se desplazaron después de ser víctimas directas de la violencia, es decir aquellos que sufrieron amenazas directas, asesinato de un miembro de la familia, entre otros. El proceso de desplazamiento influye entonces en los costos de rendir declaración. La probabilidad de que el hogar  $i$  residente en el municipio  $j$  rinda declaración dado que está informado acerca del SUR está entonces definida por

$$\Pr(\text{declaración} \mid \text{informado SUR})_{ij} = g(Z_i, M_i, R_j)$$

<sup>27</sup> Un ejemplo de la pérdida de anonimato fue mencionado por la población desplazada encuestada en este estudio. Un hombre desplazado mencionó que, en el momento de hacer la fila para rendir declaración, aparecieron los actores armados que lo habían amenazado en su lugar de origen. Desistió entonces de continuar el proceso de declaración.

El análisis anterior se realiza con los datos recolectados en la EDH-2004. La encuesta contiene información acerca del proceso de registro en el SUR, los lapsos de tiempo transcurridos en las distintas etapas y un perfil de la ayuda recibida por los hogares.

### 3.3. Resultados

El objetivo de esta sección es analizar el proceso de inscripción al Sistema Único de Registro. La sección examina los índices de cubrimiento en cada etapa del proceso de inscripción, los tiempos transcurridos desde el inicio del proceso hasta su culminación y el acceso a los distintos tipos de ayuda. Asimismo, se analizan las características de los hogares informados acerca del SUR, de los hogares que declaran ante el Ministerio Público para hacer parte del SUR y de los hogares inscritos en el SUR.

El Cuadro 1 presenta los porcentajes de cubrimiento en cada una de las etapas del proceso. Los índices denotan un alto cubrimiento del Sistema Único de Registro. En primer lugar, un porcentaje elevado de hogares desplazados (86.1%) están familiarizados con el SUR. En segundo lugar, la gran mayoría de las familias desplazadas deciden rendir declaración para ser inscritos en el SUR. Las principales razones para no rendir declaración son el desconocimiento acerca de los beneficios que acarrea la inscripción en el RUT (36%) y de los trámites necesarios para el registro (34%). Por lo tanto, una política de difusión de los beneficios de estar inscritos en el SUR y de los trámites necesarios para el registro en el SUR podría expandir aun más su cubrimiento. Un porcentaje menor, 22 por ciento, considera que los trámites son demasiado complicados o que los beneficios del registro son ínfimos y, por consiguiente, no declara. La proporción de hogares que decide no declarar para proteger su anonimato en el municipio de recepción es bastante reducida. En tercer lugar, cerca de 93 por ciento de los hogares que rinden declaración son finalmente inscritos en el SUR. Por último, más de tres cuartas partes de los hogares inscritos en el SUR reciben ayuda después de la inscripción.

**Cuadro 1. Proceso de Inscripción – Sistema Unico de Registro**

Variable	Porcentaje
Conoce el Sistema Único de Registro	86.1%
Rindió declaración para registro en SUR dado que conoce SUR	88.5%
Razón para no declarar – No conoce beneficios de estar registrado	36.0%
Razón para no declarar – No conoce los trámites para el registro	36.4%
Razón para no declarar – Los trámites son complicados o no sirve para nada	22.4%
Razón para no declarar – Mantener el anonimato	1.6%
Hogares inscritos en SUR dado que declararon	92.7%
Hogares que recibieron después de quedar inscritos	77.2%

Fuente: EDHD – 2004

Por otro lado, los tiempos transcurridos entre las distintas etapas del proceso indican que, aunque el cubrimiento parece ser bastante efectivo, los procesos son prolongados (Cuadro 2). En promedio, los hogares deben esperar dos meses entre el momento de rendir declaración y, en efecto, ser inscritos en el SUR y casi tres meses entre la inscripción en el SUR y la recepción de la primera ayuda estatal. En total, los hogares esperan casi cinco meses desde el momento de

registro en el SUR hasta la recepción de la primera ayuda. Toda esta espera se hace en unas condiciones sumamente precarias.

**Cuadro 2. Tiempo transcurrido entre distintas etapas**

Variable	Número días
Tiempo entre rendir declaración y registro en SUR	68.97
Tiempo entre registro SUR y recepción de ayuda	82.99
Tiempo entre rendir declaración y recepción primera ayuda	156.67

Fuente: EDHD – 2004

Si bien tres cuartas partes de los hogares inscritos en el SUR reciben ayuda, el cubrimiento por tipo de ayuda es bastante heterogéneo. El Cuadro 3 revela que los hogares beneficiarios de la ayuda estatal sólo reciben, en la gran mayoría de los casos, un tipo de ayuda y no el paquete completo de asistencia diseñado para la población desplazada. Más aún, el cubrimiento de programas estatales, en contraste con los programas no estatales, es superior en servicios sociales típicamente prestados por el Estado tales como los servicios de salud, el apoyo educativo y el acceso a vivienda. Sin embargo, la asistencia diseñada especialmente para la población desplazada es escasa y menor frente a las entidades no estatales. Por ejemplo, las agencias no estatales cubren 60.7 por ciento de la AHE, mientras la ayuda estatal cubre 30.3 por ciento. Esta cifra debe ser analizada con precaución puesto que la AHE es canalizada a través de Organizaciones No Gubernamentales y no es provista de manera directa por el Estado. Por lo tanto, las diferencias pueden ser menores. De otro lado, el cubrimiento de los programas de generación de ingresos, de atención psicosocial y nutrición para niños es tres veces más alto en las agencias no estatales. Los resultados anteriores no son sorprendentes. Para el Estado reviste de una gran dificultad responder a una crisis humanitaria de las proporciones actuales máxime si no se contaba con las instituciones necesarias para una asistencia efectiva. De otro lado, los servicios de salud, educación y vivienda no requerían de la creación de nuevas instituciones.

**Cuadro 3. Ayuda Recibida**

Tipo de ayuda	% hogares que recibieron ayuda	
	Estatal	No Estatal
Asistencia humanitaria de emergencia	30.3%	60.7%
Cubrimiento en salud	29.0%	7.6%
Ayuda educativa	15.3%	6.8%
Generación de ingresos	4.4%	12.8%
Vivienda	7.0%	5.3%
Tierras y capacitación agrícola	1.2%	1.2%
Atención psicosocial y nutrición para niños	3.3%	9.3%

Fuente: EDHD – 2004

Comparar las características de las familias desplazadas informadas del SUR y aquellas sin información permite establecer si el proceso es aleatorio o si, por el contrario, cierto grupo de hogares es más propenso a recibir esta información. El análisis permite focalizar los programas de difusión a las familias con menores probabilidades de recibir información. El Cuadro 4 presenta las características de los dos diferentes grupos. Si bien el proceso de difusión del SUR parece ser bastante aleatorio, ya que la diferencia entre la mayoría de las variables no es estadísticamente significativa, tres variables exhiben diferencias: el número de personas entre 12 y 17 años, los años de escolaridad en el hogar y la pertenencia a minorías étnicas. Los hogares informados acerca del SUR tienen más miembros del hogar entre 12 y 17 años, exhiben mayores niveles de escolaridad y pertenecen con más frecuencias a las minorías étnicas. Una mejor educación brinda la oportunidad a los hogares para adquirir, acumular y procesar más información así como para buscar más alternativas de ayuda. El mayor porcentaje de minorías étnicas informadas acerca del SUR puede ser el resultado de políticas estatales explícitas en este sentido o de la capacidad de las minorías, dados sus altos grados de cohesión social, para difundir la información acerca de los beneficios estatales para la población desplazada. Sin embargo, la aleatoriedad en las características de ambos grupos permite afirmar que campañas de difusión masivas podrían ser efectivas.

**Cuadro 4. Características hogares que conocen y no conocen SUR**

Variable	Conocen SUR	No Conocen SUR	t-estadístico Pearson Chi-cuad.
Desplazamiento masivo	15.5%	12.6%	0.751
Desplazamiento definitivo	74.8%	75.6%	0.033
Jefatura Masculina	62.7%	57.0%	1.586
Número de personas menores de 12 años	1.86	1.97	0.730
Número de personas entre 12 y 17 años	0.89	0.72	-1.817*
Número de personas entre 18 y 65 años	2.55	2.55	0.003
Número de personas mayores de 65 años	0.17	0.19	0.448
Edad jefe del hogar – años	42.65	43.75	0.802
Escolaridad jefe del hogar	4.81	4.14	-1.132
Años de escolaridad máxima en el hogar	7.28	6.47	-1.988**
Minoría étnica	21.0%	14.1%	3.464*
Consumo agregado en origen – millones	2.14	2.75	-0.820
Número de organizaciones	0.49	0.64	1.372

Fuente: EDHD - 2004

\*Significativo al 10%

\*\*Significativo al 5%

\*\*\*Significativo al 1%

Asimismo, las características de los hogares que declaran o no declaran ante una entidad del Ministerio Público para ser posteriormente registrado en el SUR son similares para casi todas las variables analizadas (Cuadro 5). Los desplazamientos masivos se presentan con más frecuencia en el grupo de hogares que declaran en el SUR, lo cual es un resultado esperado puesto que la RSS registra de manera automática los hogares que se desplazan de manera masiva. Las familias con mayor número de miembros en edad de trabajar, de 18 a 65 años, son más propensos a

declarar ante una entidad del Ministerio Público. Por último, la densidad del capital social es inferior para los hogares que declaran. Es probable que los hogares con redes sociales extensas reciban mayor apoyo durante el proceso de desplazamiento y asentamiento y, por consiguiente, no sientan la necesidad de acudir a la ayuda estatal.

**Cuadro 5. Características hogares que declaran y no declaran SUR**

Variable	Declaran SUR	No Declaran SUR	t-estadístico Pearson Chi-cuad.
Desplazamiento masivo	19.2%	11.1%	4.256**
Desplazamiento definitivo	76.6%	78.7%	0.235
Desplazamiento reactivo	91.2%	92.6%	0.243
Actor responsable – guerrilla	68.0%	67.6%	0.008
Actor responsable – Paramilitares	53.9%	49.1%	0.900
Jefatura Masculina	64.9%	64.8%	0.001
Número de personas menores de 12 años	1.97	2.08	0.610
Número de personas entre 12 y 17 años	1.05	0.91	-1.160
Número de personas entre 18 y 65 años	2.87	2.52	-2.010**
Número de personas mayores de 65 años	0.17	0.12	-0.976
Edad jefe del hogar – años	42.12	41.36	-0.525
Escolaridad jefe del hogar	5.20	4.42	-1.351
Años de escolaridad máxima en el hogar	7.58	7.15	-1.047
Minoría étnica	17.1%	20.4%	0.712
Consumo agregado en origen - millones	1.76	3.1	-0.670
Número de organizaciones	0.36	0.79	4.325***

Fuente: EDHD - 2004

\*Significativo al 10%

\*\*Significativo al 5%

\*\*\*Significativo al 1%

¿Quiénes son inscritos finalmente en el SUR? Las diferencias emergen una vez se analizan las características de los hogares inscritos en el SUR y los hogares no inscritos. El Cuadro 6 revela como el proceso de migración, la vulnerabilidad del hogar, la pertenencia a minorías étnicas y la densidad de capital social difieren entre los dos grupos de la población desplazada. En primer lugar, el desplazamiento masivo es más frecuente en los hogares inscritos en el SUR y la decisión de un desplazamiento definitivo es mayor en los hogares no inscritos. Tal como se explicó en el párrafo anterior, el primer resultado es derivado de los procedimientos de inscripción. El segundo resultado parece sugerir que los hogares que pretenden permanecer definitivamente en los municipios receptores prefieren buscar otro tipo de alternativas y no depender de la ayuda estatal. Por otro lado, es probable que estos hogares enfrenten mejores condiciones desde el inicio del desplazamiento lo cual les permite pensar en un desplazamiento definitivo y no acudir a solicitar ayuda estatal. En segundo lugar, hogares con menos características de vulnerabilidad (menos miembros del hogar menores de 12 años y niveles superiores de escolaridad) acceden con más frecuencia al SUR. Esto es una señal de alarma para

las entidades encargadas de proteger a la población desplazada quienes deberían focalizar la ayuda a los grupos de la población más vulnerables. En tercer lugar, las minorías étnicas están inscritas en el SUR con mayor frecuencia y, por último, el número de organizaciones es inferior para los hogares inscritos en el SUR. Ello parece corroborar los resultados encontrados en los cuadros anteriores.

**Cuadro 6. Características hogares inscritos y no inscritos SUR**

Variable	Inscritos SUR	No Inscritos SUR	t-estadístico Pearson Chi-cuad.
Desplazamiento masivo	16.4%	11.9%	3.105*
Desplazamiento definitivo	73.2%	78.9%	3.481*
Desplazamiento reactivo	89.5%	89.4%	0.231
Actor responsable – guerrilla	65.4%	65.6%	0.006
Actor responsable – paramilitares	53.1%	47.7%	2.306
Jefatura Masculina	63.2%	58.9%	1.513
Número de personas menores de 12 años	1.78	2.09	2.636***
Número de personas entre 12 y 17 años	0.89	0.80	-1324
Número de personas entre 18 y 65 años	2.59	2.48	-1.071
Número de personas mayores de 65 años	0.19	0.15	-1.030
Edad jefe del hogar – años	43.09	42.11	-0.937
Escolaridad jefe del hogar	4.91	4.30	-1.427
Años de escolaridad máxima en el hogar	7.37	6.67	-2.340**
Minoría étnica	21.8%	15.8%	4.514**
Consumo agregado en origen - millones	2.58	2.87	-1.308
Número de organizaciones	0.44	0.70	-3.197***

Fuente: EDHD - 2004

\*Significativo al 10%

\*\*Significativo al 5%

\*\*\*Significativo al 1%

Las conclusiones de los cuadros anteriores son diversas e identifican ajustes para llevar a cabo en la política de asistencia a la población desplazada. Por un lado, los índices de cubrimiento del proceso de inscripción en el SUR, pese a no ser del cien por ciento, son satisfactorios. Sin embargo, los tiempos transcurridos entre las distintas etapas del proceso son extensos y el cubrimiento final decae, pues tres cuartas partes de los hogares inscritos en el SUR reciben ayuda estatal. La dificultad para responder de una manera rápida a una crisis humanitaria de las magnitudes actuales y la dispersión en las responsabilidades de atención a la población desplazada pueden ser una de las causas de esto. Por otro lado, el acceso al tipo de ayuda es bastante heterogéneo, la gran mayoría de hogares solo recibe un tipo de ayuda y la ayuda estatal es fuerte en servicios sociales típicamente provistos por el Estado. La ayuda estatal diseñada especialmente para la población desplazada exhibe índices menores de cubrimiento frente a la ayuda no estatal. Por último, los procesos de difusión de información acerca del SUR y la declaración ante el Ministerio Público parecen ser bastante aleatorios y, por tanto, campañas de difusión masiva podrían expandir su cubrimiento aún más. Los hogares inscritos en el SUR, al ser menos vulnerables, estar asentados de manera temporal, pertenecer con mayor frecuencia a

minorías étnicas y participar menos en organizaciones, si parecen obedecer a ciertas dinámicas particulares.

#### **4. Los programas de capacitación laboral y apoyo empresarial de USAID<sup>28</sup>**

El objetivo de esta sección es describir los programas de generación de ingresos financiados por USAID, los cuales son posteriormente evaluados en la sección siguiente.

Todos los programas de generación surten una serie de etapas similares, a saber: (i) divulgación del programa; (ii) preselección de beneficiarios; (iii) proceso previo de capacitación; (iv) selección de beneficiarios; e (v) implementación del programa. Estos procesos se describen a continuación.

Un paso previo a la selección de beneficiarios, es la difusión masiva del programa entre los potenciales beneficiarios. El uso de carteleras, la distribución de la información con los equipos encargados de suministrar la asistencia humanitaria de emergencia, el apoyo de organizaciones y entidades que trabajan con población desplazada y la divulgación en barrios de la ciudad con alta concentración de dicha población son las principales estrategias para difundir la información concerniente a los programas. El propósito del proceso de difusión masiva es ampliar la población objetivo con posibilidades de aplicar a los programas de generación de ingresos.

Los beneficiarios potenciales identificados durante la etapa de divulgación deben cumplir con un conjunto de requisitos para acceder al programa. En primer lugar, es requisito indispensable que el hogar se encuentre en condición de desplazamiento y dicha condición sea comprobable. En segundo lugar, los hogares deben haber sido beneficiados por la ayuda humanitaria de emergencia y, por lo tanto, tener resueltas sus necesidades básicas de vivienda y alimentación. En tercer lugar, el tiempo de desplazamiento debe ser igual o mayor a seis meses.

Cuando la población potencial es superior a los recursos disponibles, se debe complementar su selección con criterios definidos para priorizar la selección. Los criterios siguientes, en orden de importancia, son la base para la priorización: (i) contar con una experiencia mínima de seis meses en actividades empresariales, ya sea independientes o laborales; (ii) tener experiencia en actividades productivas asociativas; (iii) ser jefe de hogar con personas a cargo o en situación de discapacidad física; (iv) ser jefe de hogar mujer con personas a cargo; y (v) ser joven, con edad entre 18 y 25 años, y con personas a cargo.

Los requisitos y criterios de selección anteriores se comprueban con una visita de campo a la unidad económica y a la familia. La visita permite además establecer las condiciones de la actividad económica y de la vivienda así como elaborar un plan preliminar de apoyo al hogar beneficiario. La visita de campo, en conjunto con la lista de requisitos y prioridades descritos en párrafos anteriores, es la base para la primera selección de beneficiarios.

---

<sup>28</sup> Esta sección se basa en el *Manual operativo para las entidades operadoras, Programa de asistencia económica* (CHF, 2003).

Los beneficiarios preseleccionados deben asistir a programas de capacitación cuyo fin último es elaborar planes laborales y empresariales que serán sometidos a un Comité Técnico para la selección final de beneficiarios. Los hogares preseleccionados deben asistir a capacitaciones en: orientación ocupacional, temas psicosociales, conocimientos de unidades empresariales y aspectos laborales. El objetivo de las capacitaciones laborales es, por un lado, identificar las habilidades, destrezas y limitantes de cada beneficiario para así elaborar un perfil laboral y, por otro lado, capacitar a los beneficiarios en oficios demandados en los mercados laborales de los municipios receptores. Por su parte, el objetivo de las capacitaciones empresariales es fortalecer las capacidades empresariales de los beneficiarios para adelantar una adecuada gestión administrativa, financiera y comercial de sus unidades empresariales y realizar un diagnóstico empresarial.

Los procesos de capacitación culminan en la elaboración de un plan laboral o empresarial. Los planes laborales contienen información acerca del perfil laboral, es decir el nivel educativo de los beneficiarios, los cursos de capacitación recibidos en periodos anteriores, la experiencia laboral, y las destrezas y habilidades para desempeñar los trabajos. Se identifican, además, los principales obstáculos para la vinculación a los mercados laborales tales como las obligaciones familiares, el nivel educativo y la edad. Los planes empresariales incluyen el plan de inversiones y las necesidades de capacitación técnica, intercambios empresariales, asesorías y recursos para capital de trabajo. Asimismo, el perfil empresarial elabora un diagnóstico de la empresa o de la actividad económica.

Dichos planes son sometidos a un Comité Técnico quien otorga un monto máximo de US\$500 a los beneficiarios escogidos. El beneficiario puede acceder a servicios combinados y, por lo tanto, puede escoger programas que combinen la capacitación laboral y el apoyo para el funcionamiento de unidades empresariales. Una vez se aprueban las aplicaciones, el operador hace una entrega formal de los recursos en la cual los beneficiarios firman un acta de acuerdos y compromiso. Los hogares que no cumplan con los compromisos establecidos en los planes no podrán ser beneficiarios de programas posteriores.

## **5. Evaluación de impacto de los proyectos USAID**

Evaluar el impacto de los programas de generación de ingresos, en particular la capacitación laboral y la provisión de microcrédito, es el objetivo de esta sección. Dichos programas están diseñados para garantizar que los hogares desplazados sean capaces de generar sus propios ingresos y así enfrenten unas condiciones de vida dignas y, de manera paralela, reduzcan su dependencia a los programas de asistencia. Con estadísticas descriptivas y regresiones econométricas, la evaluación establece si los programas fueron efectivos para expandir el ingreso y, por ende, el consumo agregado de los hogares. Los datos provienen de la EDHD-2004 y de la encuesta de beneficiarios (EB-2004) de programas de USAID. El capítulo II presenta una descripción detallada del proceso de selección de la muestra, del diseño del cuestionario y de la aplicación de la encuesta. Esta sección describe la estrategia de evaluación adoptada y los resultados de la misma.

## 5.1. Modelo de evaluación

Estimar el impacto de los programas de USAID para expandir el consumo agregado de los hogares es el objetivo de esta evaluación. La principal dificultad radica en la incapacidad de observar el consumo agregado de un mismo hogar con y sin el programa de asistencia a la población desplazada. Es necesario, por lo tanto, construir un grupo de control con el fin de estimar el consumo agregado del hogar si no hubiese sido beneficiario del programa. Este grupo se puede construir con métodos experimentales y no experimentales. En los métodos experimentales, se selecciona un grupo de posibles beneficiarios y el acceso al programa se asigna de manera aleatoria. Esto asegura que, en promedio, las características del grupo de control y tratamiento sean idénticas. En los métodos no experimentales, se construye una muestra de no beneficiarios con características similares a la muestra de beneficiarios. Diversos estudios han demostrado que los métodos experimentales y las estimaciones de diferencias-en-diferencias arrojan estimaciones de impacto con sesgos menores en contraste con los métodos no experimentales (Heckman et al, 1997).

Sin embargo, dos problemas de los datos de la muestra de beneficiarios impiden adoptar los métodos experimentales o una estimación de diferencias-en-diferencias. El acceso a los programas de ayuda a la población desplazada no se asigna de manera aleatoria entre un grupo de posibles beneficiarios lo cual descarta el uso de métodos experimentales. Los programas, además, no aplicaron una línea de base y encuestas posteriores con el fin de evaluar el desempeño de los beneficiarios a lo largo del tiempo. Esto descarta entonces la estimación de diferencias-en-diferencias. Dichas falencias dificultan la capacidad de establecer una relación causal entre la participación en los programas y cambios en el consumo agregado de los hogares.

Por lo tanto, la evaluación se basa en métodos no experimentales y se diseña con el objetivo de minimizar el sesgo de estimación de los métodos no experimentales. El sesgo se minimiza con la aplicación del mismo cuestionario a ambos grupos, la selección de la muestra para el grupo de control y tratamiento en los mismos municipios y la eliminación de los hogares que se ubican por fuera del *common support*. Estas dos primeras características aseguran que la selección del grupo de control, con base en características observables, sea adecuada al controlar por el contexto económico y utilizar las mismas técnicas de medición para ambos grupos (Heckman et al, 1997). La selección del grupo de control con base en no observables reviste de mayores complicaciones y el sesgo consecuente se reduce con el método de diferencias-en diferencias. Pese a las bondades de este método, los datos disponibles no permiten aplicarlo ya que no se cuenta con información de los beneficiarios y grupos de control previa a la puesta en marcha del programa.

Dadas las consideraciones anteriores, se escogió aplicar el *propensity score method* el cual se describe en los párrafos siguientes, La medición ideal del impacto de un programa de asistencia para la población desplazada, ya sea de capacitación laboral o microfinanzas, compara el consumo agregado del hogar  $i$  después del programa  $C_{1i}$  con dicho consumo antes del programa  $C_{0i}$

$$\Delta = C_{1i} - C_{0i} \mid D_i = 1$$

donde  $D_i$  representa la probabilidad de ser beneficiario de un programa de asistencia a la población desplazada. El impacto del programa se mide comparando la diferencia entre el consumo agregado con el programa y el consumo agregado del mismo hogar si no hubiese sido beneficiario. El segundo término de la expresión no es observable y se debe aproximar con datos del grupo de control. Para que esta aproximación sea adecuada, es necesario que el consumo agregado del grupo de control, condicionado en las características observables  $X$ , posea la misma distribución del consumo agregado de los beneficiarios si no hubiesen participado en el programa

$$E(C_0 | X, D = 1) = E(C_0 | X, D = 0).$$

La estimación del impacto del programa de asistencia se calcula entonces de la manera siguiente

$$\bar{\Delta} = E(C_1 | X, D = 1) - E(C_0 | X, D = 0).$$

Para estimar el impacto del programa, es necesario, por consiguiente, emparejar las observaciones con base en el vector multidimensional  $X$ , lo cual es prácticamente imposible de llevar a cabo. Rosenbaum y Rubin (1983) demuestran que el problema de multidimensionalidad se puede resolver con la definición de una función de emparejamiento (*propensity score*) que denota la probabilidad de participar en el programa a evaluar

$$\Pr(D = 1 | X) = P(X).$$

Dicha función permite llevar a cabo el proceso de emparejamiento entre el grupo de tratamiento y de control. Más aun, Heckmann et al (1998) demuestran que una condición menos restrictiva para estimar el impacto del programa a evaluar requiere que la distribución del consumo agregado del grupo de control, condicionado en la función de emparejamiento, sea idéntica a la distribución del consumo agregado del grupo de beneficiarios si no hubiesen participado en el programa

$$E(C_0 | P(X), D = 1) = E(C_0 | P(X), D = 0).$$

El propósito de la función de emparejamiento es crear un índice que agrupe las características observables de los hogares y permita así emparejar cada hogar del grupo de beneficiarios con uno o más hogares del grupo de control. Los hogares sin un hogar equivalente en el *common support* son eliminados de la muestra para reducir el sesgo causado por las variables observables. La estimación de la función de emparejamiento para la participación en programas de generación de ingresos de USAID está definida por

$$P_i = f(H_i, D_i, C)$$

donde  $P_i$  es la probabilidad de que un hogar sea beneficiario de un programa de asistencia de USAID,  $H_i$  es el vector de características exógenas del hogar,  $D_i$  son variables propias del proceso de desplazamiento y  $C$  son características del municipio o comunidad donde reside el hogar desplazado. El vector de características del hogar está compuesto por el género del jefe del

hogar, el número de miembros menores de 12 años, el número de miembros entre 12 y 17 años, el número de miembros entre 18 y 65 años, la edad del jefe del hogar, la escolaridad del hogar, la pertenencia a minorías étnicas y el número de organizaciones en las cuales participa el hogar. El vector de las variables que caracterizan el proceso de desplazamiento son si el hogar fue parte de un desplazamiento masivo, si el hogar considera la decisión de desplazamiento como algo definitivo, si el desplazamiento fue reactivo y los actores responsables del desplazamiento.

## **5.2. Estadísticas descriptivas**

Esta sección realiza una primera aproximación con el fin de analizar las características de los hogares beneficiarios y no beneficiarios de los programas de generación de ingresos de USAID, establecer si hay un proceso diferente en el acceso a programas estatales e identificar las condiciones en los municipios de recepción de ambos grupos. Los resultados se presentan en los cuadros siguientes. Cabe anotar que estos resultados no controlan por las características de los hogares y que este ejercicio se realizará posteriormente.

El cuadro 6 presenta las características de los hogares beneficiarios de los programas de USAID y de su grupo de control. Tanto la dinámica del desplazamiento como las características socioeconómicas de los hogares difieren de manera significativa. Los hogares beneficiarios se desplazaron con mayor frecuencia de manera masiva, perciben con más frecuencia el desplazamiento como definitivo y son víctimas del desplazamiento reactivo en unas proporciones más altas. Además, la guerrilla fue en un mayor número de veces el actor responsable del desplazamiento. De otro lado, los hogares beneficiarios exhiben características de menor vulnerabilidad: tienen tasas inferiores de jefatura femenina, menores tasas de dependencia y niveles de escolaridad superiores. A diferencia de los hogares inscritos en el Sistema SUR, la pertenencia a minorías étnicas es menor, pero, similar a los hogares inscritos en el SUR, participan menos en organizaciones.

**Cuadro 6. Características hogares beneficiarios y no beneficiarios Programas USAID**

Variable	Beneficiarios	No beneficiarios	t-estadístico Pearson Chi-cuad.
Desplazamiento masivo	25.6%	14.8%	18.85***
Desplazamiento definitivo	83.2%	74.8%	9.127***
Desplazamiento reactivo	92.6%	89.2%	2.882*
Actor responsable – guerrilla	77.7%	65.3%	16.493***
Actor responsable – paramilitares	52.4%	51.3%	0.109
Jefatura Masculina	72.2%	62.1%	10.347***
Jefe del hogar viudo	7.8%	8.6%	0.207
Número de personas menores de 12 años	2.26	1.87	-3.491***
Número de personas entre 12 y 17 años	1.43	0.87	-7.000***
Número de personas entre 18 y 65 años	3.60	2.55	-9.461***
Número de personas mayores de 65 años	0.13	0.17	1.364
Edad jefe del hogar – años	40.70	42.79	2.227**
Escolaridad jefe del hogar	5.81	4.74	-2.795***
Años de escolaridad máxima en el hogar	8.15	7.17	-3.988***
Minoría étnica	6.4%	19.8%	29.985***
Número de organizaciones	0.13	0.52	5.689***

Fuente: EDHD - 2004

\*Significativo al 10%

\*\*Significativo al 5%

\*\*\*Significativo al 1%

El proceso de declaración y registro es más efectivo para los hogares beneficiarios, muy probablemente como consecuencia de la participación en los programas de USAID. En contraste con los grupos de control, los hogares beneficiarios conocen el SUR en mayores proporciones (91.9% vs. 86.1%), rinden declaración con más frecuencia (95.8% vs. 88.5%) y casi todos están inscritos en el SUR (98.5% vs. 92.7%). Dado que algunos programas escogen sus beneficiarios con base en las listas del SUR, entre otras fuentes de información, los resultados anteriores son esperados. Asimismo, es probable que, durante los programas de USAID, los beneficiarios reciban información acerca del SUR, los trámites necesarios para el registro y la ayuda estatal provista una vez se surten los trámites del registro.

**Cuadro 5. Declaración y registro en SUR**

Variable	Beneficiarios	No beneficiarios	t-estadístico Pearson Chi-Square
Conoce SUR	91.9%	86.1%	7.168***
Rindió declaración para registro en SUR	95.8%	88.5%	16.955***
Fue inscrito en el SUR dado que rindió declaración	98.5%	92.7%	12.604***

Fuente: Cálculos de los autores con base en EDHD-2004

\*Significativo al 10%

\*\*Significativo al 5%

\*\*\*Significativo al 1%

El acceso a la ayuda estatal es, sin duda alguna, superior para el grupo de beneficiarios frente al grupo de control. El cubrimiento es bastante mayor para todos los tipos de ayuda a excepción de la ayuda educativa que exhibe índices similares (Cuadro 6). Los hogares desplazados beneficiarios de los programas de generación de ingresos de USAID parecen no sólo recibir la ayuda de estos programas sino también recibir una fuerte inversión por parte del Estado. Las estadísticas descriptivas no permiten establecer una relación causal, pero es importante, con las estimaciones econométricas, responder las siguientes preguntas: ¿Los programas de USAID generan otros beneficios tales como la disponibilidad de los hogares a declarar para ser inscritos en el SUR y así posteriormente ser beneficiarios de ayuda estatal? ¿Los hogares que se acercan a solicitar ayuda por parte de los programas de USAID poseen ciertas características especiales y pueden ser más hábiles para conseguir todo tipo de ayuda con éxito? ¿Están copando algunos hogares desplazados la ayuda estatal y no estatal para la población desplazada?

**Cuadro 6. Ayuda Estatal Recibida – Beneficiarios y No Beneficiarios**

Tipo de ayuda	Beneficiarios	No beneficiarios	t-estadístico Pearson Chi-Square
Asistencia humanitaria de emergencia	38.7%	30.1%	6.981***
Cubrimiento en salud	58.6%	28.8%	90.220***
Ayuda educativa	18.4%	15.1%	1.811
Generación de ingresos	11.3%	4.4%	17.343***
Vivienda	30.7%	6.9%	105.595***
Tierras y capacitación agrícola	13.6%	1.2%	77.324***
Atención psicosocial y nutrición para niños	17.4%	3.3%	65.525***

Fuente: Cálculos de los autores con base en EDHD-2004

\*Significativo al 10%

\*\*Significativo al 5%

\*\*\*Significativo al 1%

El cubrimiento de la ayuda no estatal parece mitigar un poco la idea de tener un grupo de hogares más hábiles para conseguir ayuda y que están copando la inversión para la población desplazada. Aunque el grupo de beneficiarios si exhibe mayores índices de cubrimiento en algunos tipos de ayuda, el apoyo educativo y el acceso a servicios de salud es superior para el grupo de control (Cuadro 7).

**Cuadro 7. Ayuda No Estatal Recibida – Beneficiarios y No Beneficiarios**

Tipo de ayuda	Beneficiarios	No beneficiarios	t-estadístico Pearson Chi-Square
Asistencia humanitaria de emergencia	69.3%	60.9%	7.056***
Cubrimiento en salud	1.9%	7.7%	13.019***
Ayuda educativa	3.4%	6.8%	3.544*
Generación de ingresos	78.6%	12.8%	494.541***
Vivienda	3.9%	5.3%	0.971
Tierras y capacitación agrícola	2.3%	1.2%	1.670
Atención psicosocial y nutrición para niños	23.0%	9.3%	39.598***

Fuente: Cálculos de los autores con base en EDHD-2004

\*Significativo al 10%

\*\*Significativo al 5%

\*\*\*Significativo al 1%

Todo lo anterior redunda en una aparente mejor situación de los hogares beneficiarios de los programas de USAID. La asistencia educativa en el grupo de beneficiarios es más elevada, el cubrimiento de los servicios de salud es superior y su consumo agregado es mayor. Ello redunda en un deseo de retorno menor. Sin embargo, es importante ser cauteloso con los resultados presentados en el Cuadro 8. Es necesario llevar a cabo el propensity score matching para controlar por las características observables de las dos muestras y establecer después los desempeños de los dos grupos.

**Cuadro 8. Condiciones en municipio de recepción – Beneficiarios y No Beneficiarios**

Variable	Beneficiarios	No beneficiarios	t-estadístico Pearson Chi-Square
Asistencia educativa – menores de 17 años	76.7%	67.8%	17.846***
Cubrimiento en salud	83.9%	69.2%	24.523***
Consumo agregado – millones de pesos	4.8	3.9	-2.928***
Deseo de retorno	2.6%	12.4%	25.066***

Fuente: EDHD - 2004

\*Significativo al 10%

\*\*Significativo al 5%

\*\*\*Significativo al 1%

La muestra de los hogares beneficiarios y su grupo de control difieren en diversos aspectos. Los hogares beneficiarios parecen provenir de los grupos menos vulnerables de la población desplazada ya que presentan índices inferiores de jefatura femenina, tasas de dependencia menores y niveles de escolaridad superiores. Los hogares beneficiarios, al desplazarse con más frecuencia de manera definitiva y ser víctimas en mayores proporciones del desplazamiento reactivo, presentan una dinámica del desplazamiento diferente. Como es de esperarse, el proceso de inscripción a la ayuda estatal, el cubrimiento de la ayuda estatal y las condiciones en el municipio de recepción son superiores para los hogares beneficiarios, presumiblemente como consecuencia del programa de ayuda de USAID.

## V. El deseo de retorno

### Introducción

El retorno de los hogares desplazados a sus municipios de origen constituye uno de los elementos fundamentales de la política del actual Gobierno para atender a la población desplazada. En su Plan de Desarrollo, el Gobierno estableció la meta de retornar 30,000 hogares durante el cuatrienio y, hasta julio de 2004, habían retornado 14,682 familias, de las cuales 13,269 correspondían a desplazamientos masivos (RSS, 2004). Sin embargo, y a pesar de la existencia de programas del gobierno para fomentar el retorno, los datos del Sistema RUT sugieren que tan solo el 11% de los hogares desplazados desean retornar.

El bajo deseo de retorno, aunado a la prioridad que el gobierno le ha asignado dentro de su estrategia para atender a la población desplazada, apuntan hacia la necesidad de discutir la importancia y conveniencia del retorno en el contexto colombiano así como de revisar la evidencia empírica relacionada. En la primera parte de este capítulo, se discute la importancia del retorno en el corto plazo, bajo un escenario de conflicto, y en el largo plazo bajo un eventual escenario de posconflicto y cese al fuego. En la segunda parte se presentan las políticas del gobierno relacionadas con el retorno al igual que las cifras oficiales sobre hogares retornados hasta el momento para los diferentes departamentos. Posteriormente se utiliza un modelo de utilidad aleatoria para analizar la decisión de retorno de los hogares desplazados y establecer los cambios en bienestar asociados a diferentes políticas públicas. En la cuarta sección, se presentan las diferencias entre los hogares que desean retornar y aquellos que no desean hacerlo con base en la en EDHD-2004 descrita en el capítulo 2 y la quinta sección concluye.

### 1. Importancia y viabilidad del retorno en el contexto colombiano

Antes de discutir la relevancia, conveniencia y viabilidad del retorno en el contexto colombiano es importante discutir a un nivel más general las condiciones bajo las cuales el retorno sería deseable. Para este propósito es importante discutir los principios rectores, que basados en leyes humanitarias internacionales y leyes de Derechos Humanos, establecen los derechos de los desplazados y las obligaciones de los gobiernos y organizaciones no gubernamentales en relación con esta población. Si bien los principios rectores hacen referencia a todas las diferentes etapas del desplazamiento, se pueden resaltar los siguientes elementos relacionados con el retorno. En primer lugar el retorno debe llevarse a cabo bajo condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad. En segunda medida, los procesos de retorno deben diseñarse de manera conjunta con los mismos desplazados. De igual forma, los procesos de retorno deben ser incluyentes y no deben discriminar o favorecer a algunos grupos de desplazados sobre otros. Adicionalmente, los hogares desplazados tienen derecho a la recuperación de su propiedad una vez retornen a sus municipios de origen, y a ser compensados por la pérdida de la misma. Finalmente, el acceso de las organizaciones humanitarias a los procesos de retorno debe estar garantizado.

En este contexto es importante definir qué significan exactamente los diferentes principios rectores, a saber: voluntariedad, seguridad y dignidad.

La voluntariedad significa la libre elección de la población desplazada a retornar con pleno conocimiento de la situación en las áreas de retorno y de alternativas en cuanto a reasentamiento

y reubicación. El concepto de libre elección tiene en cuenta tres aspectos: consentimiento por parte de la población desplazada, la posibilidad de cambiar de idea si no se está plenamente convencido y la falta absoluta de coerción directa o indirecta. Asimismo, la población desplazada debe contar con información completa y veraz sobre la situación de orden público y sobre los compromisos de las instituciones estatales; la oferta y las responsabilidades institucionales de la atención integral; y la situación de las regiones. Por otra parte, la voluntariedad también incluye la opción de no desplazarse y permanecer en el lugar de residencia.

La seguridad comprende la seguridad legal, física y material. La seguridad legal garantiza la afirmación pública de la seguridad personal e integridad, la eliminación del miedo a la persecución arbitraria o al castigo, el cumplimiento del debido proceso, el reconocimiento de la condición de desplazado y sugiere el acompañamiento por parte de las Naciones Unidas y ONGs para garantizar la imparcialidad en el sistema judicial.

La seguridad física alude tanto a la seguridad territorial como a la personal. Implica protección frente a ataques, campos minados y en general articula las estrategias militares con los procesos de restablecimiento. La garantía de la seguridad física requiere de la presencia de las autoridades estatales con el fin de garantizar el respeto de los derechos y la aplicación adecuada de la justicia. En este sentido, la desmovilización de grupos armados es una condición importante para garantizar la seguridad física. Por último, la seguridad material apunta hacia programas y políticas de establecimiento socioeconómico (educación, salud, generación de ingresos, etc.) para garantizar la sostenibilidad en el retorno y la posibilidad de una vida digna.

La dignidad implica respeto y aceptación por parte de las comunidades y autoridades locales de la población desplazada así como la restauración total de sus derechos. Es necesario garantizar políticas que logren el ejercicio de la ciudadanía, así como acciones orientadas a proporcionar la autosostenibilidad, acceso a servicios públicos y el derecho a la libre circulación.

Alrededor de los planteamientos sobre el retorno que se desprenden de los principios rectores puede hacerse una discusión para establecer la conveniencia del retorno en Colombia bajo diferentes escenarios de conflicto y posconflicto y analizar en esta medida qué tan conveniente es el énfasis que el actual gobierno ha puesto en el retorno de la población desplazada.

### **1.1 El retorno bajo un escenario de conflicto**

La experiencia internacional, al igual que algunas experiencias en el caso colombiano, sugieren que bajo el contexto actual de conflicto en algunas regiones del país es muy difícil adelantar procesos de retorno que cumplan con los principios rectores señalados anteriormente. En particular, en un escenario de conflicto el principio de seguridad no podrá garantizarse mientras el Estado no haya recuperado el monopolio de la fuerza en las diferentes regiones del país y pueda garantizar que los hogares desplazados que deciden retornar no serán víctimas de nuevos ataques y desplazamientos por parte de los actores armados. Esto es de singular importancia si se tiene en cuenta que los procesos de retorno deben considerar la seguridad de los hogares durante el proceso de retorno mismo (desplazamiento entre el municipio receptor y el municipio de origen) pero más importante aún deben garantizar la seguridad en los municipios de retorno. El retorno de la población desplazada a escenarios de disputa territorial o de condiciones de seguridad inestables o transitorias genera la posibilidad de que se repita el fenómeno del

desplazamiento en la medida en la cual la población civil se convierta en objetivo militar. Este fue, por ejemplo, el caso de Afganistán en donde en mayo del 2003 cerca 800,000 retornantes tuvieron que desplazarse nuevamente hacia las grandes ciudades como, Herat y Kabul, debido a la falta de trabajo y seguridad en las zonas de retorno (Sánchez-Garzoli, 2004).

A todo lo anterior hay que añadir el problema de las minas antipersonales que han constituido un problema importante en procesos de retorno en otros países. Aún si la fuerza pública ha retomado el control de las zonas de retorno, la existencia de campos minados atenta contra la seguridad de los retornantes. El trabajo de Aqa et.al. (2004) para Colombia ofrece una discusión muy importante en esta dirección. Como señalan los autores, Colombia es en la actualidad el único país de América en el cual se instalan minas antipersonales regularmente, proceso que se ha acentuado desde el 2001 con el fin de las negociaciones de paz. De hecho, según el Observatorio de Minas Antipersonales, 579 municipios en 31 departamentos presentan problemas de minas antipersonales y entre el 2000 y el 2003 los accidentes asociados a dichas minas se incrementaron en un 390%. Durante los primeros siete meses del 2004 hubo un total de 391 víctimas por minas antipersonales, de las cuales 124 eran civiles. Las minas antipersonales constituyen un obstáculo muy importante para el retorno y comprometen la ejecución de programas de retorno que cumplan con los principios rectores. Por un lado, las minas antipersonales impiden en muchos casos el acceso a la tierra lo cual atenta contra las posibilidades de sustento por parte de los hogares que retornan. Por otro lado, las minas antipersonales atentan contra la seguridad e integridad de los hogares que retornan. De hecho, de los 75 municipios en los cuales ocurrieron procesos de retorno entre agosto del 2002 y abril del 2004, 53 reportaron problemas asociados a las minas antipersonales y en 35 hubo víctimas asociadas a estos problemas. Procesos de retorno exitosos deben dar mayor importancia al tema de las minas antipersonales de tal forma que se recopile información con respecto a las posibles zonas afectadas y se incentive el retorno solo en casos en los cuales haya garantías de seguridad en este sentido. Sin embargo, los procesos de des-minado suelen tomar un tiempo, lo cual constituye un obstáculo adicional al retorno en medio del conflicto<sup>29</sup>.

De todo lo anterior se puede concluir que bajo un escenario de conflicto es muy difícil garantizar procesos de retorno bajo el principio de seguridad. Más aún, si los mismos desplazados manifiestan un bajo deseo de retornar aduciendo precisamente el temor a ser víctimas de nuevos ataques y la falta de seguridad en los municipios de origen.

Un segundo elemento tiene que ver con la posibilidad de que procesos de retorno en medio del conflicto se den bajo condiciones de dignidad. El retorno de los hogares desplazados a los municipios de origen no implica el final de la condición de desplazamiento ni mucho menos el restablecimiento y estabilización socioeconómica de dicha población. La estrategia del gobierno de propiciar la mayor cantidad de retornos posibles en el corto plazo corre el riesgo de dejar de lado la importancia de la sostenibilidad y condiciones de vida de los hogares desplazados en los municipios de retorno. Los retornos no deben ser concebidos simplemente como eventos en los cuales la población se desplaza hacia el municipio de origen sino deben contemplar también planes de desarrollo y estrategias que garanticen que a su retorno los desplazados tendrán

<sup>29</sup> El problema de las minas antipersonales ha sido importante también en la experiencia de otros países. Tal fue el caso de Mozambique en donde más de diez mil desplazados murieron durante el retorno como consecuencia de las minas (Sanchez-Garzoli, 2004).

posibilidades de trabajo y de generación de ingresos. De nada sirve generar retornos en los cuales los hogares desplazados no puedan alcanzar niveles mínimos de subsistencia en los municipios de origen. En este contexto, la recuperación de la tierra y otros activos tras el retorno es crucial para generar retornos dignos y que permitan la sostenibilidad de los hogares desplazados. Esto es particularmente importante en las zonas rurales en las cuales el acceso a la tierra es fundamental para la auto-subsistencia. Es factible que procesos de retorno en el corto plazo y bajo un escenario de conflicto dificulten la recuperación de las tierras que pueden haber sido expropiadas y estar bajo el control de los actores armados. El retorno pues, debe entenderse como un proceso que comprende no solo el desplazamiento de la población desplazada hacia los municipios de origen bajo condiciones de seguridad, sino debe comprender también las posibilidades de subsistencia que tendrán los hogares una vez retornen. Para garantizar que dichas posibilidades de subsistencia sean sostenibles se requiere que los procesos de retorno estén acompañados de estrategias de desarrollo territorial.

Finalmente es importante discutir la posibilidad de que en un escenario de conflicto y en un contexto en el cual las políticas de retorno priman sobre otras alternativas de estabilización, los retornos puedan darse bajo condiciones de voluntariedad. La importancia de la voluntariedad va mucho más allá de constituir uno de los principios rectores de los procesos de retorno. Los retornos voluntarios tienen mayores posibilidades de ser exitosos y duraderos en el largo plazo en la medida en la cual incorporen el conocimiento de la población desplazada sobre las posibilidades de subsistencia y la seguridad en los municipios de retorno. Para esto es importante que las autoridades, previo a incentivar el retorno de un grupo de población, organice actividades con los desplazados de tal forma que puedan evaluar conjuntamente las condiciones económicas y de seguridad en las áreas de retorno y que puedan incluso organizarse visitas a dichas zonas antes de iniciar un proceso de retorno de mayores proporciones. De igual forma, es importante que las autoridades gubernamentales consulten a los líderes de las organizaciones de desplazados sobre las preocupaciones de los diversos miembros de la población con respecto al proceso de retorno (Sánchez-Garzoli, 2004).

Los argumentos señalados anteriormente sugieren que bajo el escenario actual de conflicto en algunas regiones de Colombia, resulta muy difícil adelantar procesos de retorno a dichas regiones bajo los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad. De hecho la agencia de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) ha recomendado no promover ningún proceso de retorno mientras persista el conflicto armado. Sánchez-Garzoli (2004) va más allá al afirmar que no es posible encontrar situaciones en el mundo donde el retorno haya sido sostenible en medio de situaciones de conflicto.

## **1.2 El retorno en el posconflicto**

Si bien bajo un escenario de conflicto el retorno no es una alternativa deseable ni sostenible, esta constituye idealmente, la mejor opción de estabilización en un escenario de posconflicto (Celis, 2004). Una vez las condiciones estén dadas para adelantar procesos de retorno bajo el cumplimiento de los principios rectores, el retorno a los municipios de origen constituye un elemento de particular importancia por diferentes razones que se discuten a continuación. Esto es de particular relevancia para el caso de algunas regiones del país en las cuales la recuperación de la seguridad por parte de la fuerza pública permite hablar de una situación de posconflicto en dichas regiones.

El retorno bajo un escenario de posconflicto es deseable por diversas razones. En primera medida, el retorno, acompañado de proyectos productivos y de estabilización contribuye a aliviar el impacto sobre bienestar que enfrentan los desplazados en los municipios receptores y que se discutió en el capítulo 3. En segunda medida, el retorno en el posconflicto es importante para evitar que los países caigan en “trampas de conflicto” que conlleven a nuevas tensiones y enfrentamientos. Asimismo, el retorno reduce las presiones que en materia presupuestal e institucional, recaen sobre las autoridades de los municipios receptores que deben atender durante el conflicto las necesidades de una población para la cual no estaban preparados. Finalmente, el retorno permite corregir las disparidades económicas regionales que surgen como consecuencia del desplazamiento y afectan el desarrollo económico del país.

### **1.2.1 Implicaciones sobre el bienestar de la población desplazada**

Tal y como se señaló en el capítulo 3, la evidencia sugiere que el desplazamiento genera pérdidas en bienestar importantes para la población afectada por este fenómeno. Como resultado del desplazamiento, se destruyen las redes sociales que existían en el municipio de origen y que operaban como mecanismo importante para facilitar la actividad económica (por ejemplo, el acceso a crédito, etc.). De igual forma, aquellos desplazados acostumbrados a realizar labores agrícolas para su sustento se enfrentan a un entorno económico diferente en el municipio receptor en el cual sus habilidades específicas no pueden ser aprovechadas (ya bien sea porque no tienen tierra en dónde cultivar o porque el clima en el municipio receptor es apto para cultivos diferentes a los que estaban acostumbrados). De igual forma, el abandono de activos productivos y bienes inmuebles (como la tierra y la vivienda) consecuencia del desplazamiento representan para los hogares una pérdida de bienestar importante.

El retorno puede contribuir a que la población desplazada recupere algunos de estos activos abandonados y a que retome las actividades económicas a las que estaba acostumbrada, recuperando de esta manera el bienestar perdido durante el desplazamiento.

### **1.2.2 Implicaciones sobre políticas públicas: autoridades locales y gobierno nacional central**

En la coyuntura actual, el fenómeno del desplazamiento tiene grandes implicaciones políticas debido al impacto que genera en los municipios receptores. La concentración de la población desplazada en unas pocas ciudades intermedias, generando una gran presión del desplazamiento en dichos municipios, compromete la efectividad de las políticas públicas por parte de las autoridades locales que no tienen los recursos ni la infraestructura necesaria para atender a esta nueva masa de población. En este sentido, el desplazamiento genera mayores responsabilidades en municipios receptores que deben destinar recursos a atender a la población desplazada en educación, salud, y otro tipo de servicios públicos de fundamental importancia. Los municipios que mayores dificultades enfrentan en este sentido son municipios intermedios como Quibdo y Sincelejo, que han recibido a a población desplazada equivalente al 20% de su población y exhiben los mayores índices de presión del desplazamiento<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> El índice de presión del desplazamiento se calcula como número de desplazados recibidos como porcentaje de la población del municipio. Ver Ibáñez y Vélez (2003a).

De igual forma, el desplazamiento genera conflictos entre el nivel central, departamental y municipal en cuanto a la repartición de las responsabilidades y las cargas para atender a la población desplazada. Si bien como señalan Ibañez y Vélez (2003b) el Gobierno Nacional asume gran parte de las responsabilidades financieras para atender a la población desplazada, la responsabilidad administrativa e institucional recae sobre los gobiernos locales. Así pues, los gobiernos locales enfrentan una fuerte presión institucional y administrativa debido a la ayuda que deben prestar a la población desplazada al tiempo que sus obligaciones financieras no son insignificantes pues deben además asumir los gastos en educación y salud de la población desplazada.

¿Qué papel juega el retorno en este problema? El retorno de los hogares desplazados a sus municipios de origen alivia las presiones que recaen sobre los municipios receptores en los cuales se concentra la población desplazada y asigna las responsabilidades en materia de políticas públicas de manera más equitativa entre los diferentes municipios y departamentos.

De igual forma, procesos exitosos de retorno que permitan a la población retomar sus actividades económicas tradicionales, permiten liberar recursos para otro tipo de gastos prioritarios y alivian la presión presupuestal que recae sobre el gobierno nacional central y todas las entidades que conforman el SNAIPD que deben destinar un monto importante de recursos para atender a la población desplazada en los municipios receptores. Sin embargo, es factible que procesos de retorno exitosos sólo sean posibles mediante la recuperación del control territorial por parte de la Policía y las Fuerzas Militares en los diferentes municipios expulsores de tal forma que si bien el retorno puede aliviar la presión sobre el gasto necesario para atender a la población desplazada en los municipios receptores, puede implicar una mayor asignación de recursos hacia el gasto en defensa y seguridad.

### **1.2.3 Implicaciones económicas del desplazamiento: disparidades regionales**

Finalmente, es importante analizar las implicaciones económicas del desplazamiento y el papel que juega el retorno en este proceso. De acuerdo con los planteamientos de la teoría tradicional de migración, los desplazamientos voluntarios de la población a lo largo del territorio nacional y del tiempo responden a los desequilibrios económicos entre regiones que expulsan o atraen población según la dinámica económica y la demanda laboral, entre otros. El desplazamiento forzado irrumpe en este proceso al generar movimientos de población que no responden necesariamente a la dinámica productiva del país. Esto puede conllevar a desequilibrios económicos importantes en la medida en la cual la población desplazada genere presiones sobre los mercados laborales de los municipios receptores conllevando a mayores tasas de desempleo, al tiempo que la actividad económica en los municipios expulsores se ve afectada por la emigración de la mano de obra y el menor dinamismo de los mercados.

Asimismo, el abandono de activos productivos como la tierra puede generar disparidades regionales importantes en la medida en la cual la productividad de la tierra se vea afectada de manera significativa en algunas regiones del país, afectando de esta forma la dinámica económica de algunos municipios.

El restablecimiento de las condiciones de seguridad en los municipios expulsores puede jugar un rol fundamental para incentivar el retorno y “corregir” las disparidades económicas regionales que puedan generarse con el desplazamiento.

## **2. Políticas de retorno**

Con base en la discusión sobre los principios y condiciones que deberían guiar los procesos de retorno, es importante analizar y discutir las políticas de retorno del actual gobierno a la luz de dichos principios.

Las políticas de retorno se encuentran enmarcadas en el conjunto de políticas de estabilización socioeconómica, que junto con las políticas de prevención y atención humanitaria constituyen el universo de políticas para atender a la población desplazada en sus diferentes fases.

### **2.1 Principios orientadores de la política estatal**

Si bien las políticas para atender a la población desplazada han sido objeto de diversas críticas, el gobierno, en el decreto 250 de 2005, presenta el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que incorpora de manera explícita algunos de los elementos señalados en la sección anterior<sup>31</sup>.

En primera medida, el decreto señala que los procesos de retorno y reubicación “acatarán irrestrictamente los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad”. Asimismo, la integralidad y la participación y control social constituyen principios rectores del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada que deben cumplirse bajo un enfoque diferencial y territorial. La integralidad hace referencia a la necesidad de que las acciones del Estado vayan dirigidas a garantizar la estabilización de los individuos mediante estrategias integrales de desarrollo. La participación y control social contempla la vinculación de los desplazados y otras organizaciones al diseño, gestión, formulación e implementación de los diferentes componentes de los programas de retorno. Más importante aún, el enfoque diferencial y territorial bajo el cual debe llevarse a cabo la ayuda estatal pone de manifiesto la importancia de tener en cuenta las diferencias regionales en el momento de adelantar procesos de retorno. La relevancia de este enfoque se apoya en el hecho de que, como se ha señalado anteriormente, la dinámica e intensidad del conflicto difiere según la región del país, y en esta medida sólo es conveniente adelantar procesos de retorno hacia aquellas regiones en las cuales se pueda hablar de una etapa de “posconflicto”.

De lo anterior es evidente que los principios rectores del retorno, y otras condiciones importantes que deben cumplir los programas de retorno se encuentran consagrados de manera explícita en la política estatal.

---

<sup>31</sup> El Decreto 250 de 2005 constituye de alguna forma una “respuesta” a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional que ordenaba al gobierno a adoptar medidas dirigidas a atender a la población desplazada.

## **2.2 Componentes de la política de estabilización socioeconómica**

Tras haber descrito los principios detrás de la política estatal, es importante discutir algunas características más específicas de la política de estabilización socioeconómica del actual gobierno. De acuerdo con el decreto 250 de 2005, los programas de retorno o reubicación deben considerar dos componentes muy importantes: el desarrollo económico local y la gestión social.

### **2.2.1 Desarrollo Económico Local**

El desarrollo económico local tiene como objetivo articular a la población desplazada a la dinámicas económicas locales de los municipios de retorno mediante la concertación de acciones y recursos entre la comunidad, los agentes económicos locales (entre ellos la empresa privada y ONG's nacionales e internacionales) y las entidades del Estado. Esto pretende llevarse a cabo en tres líneas de acción diferentes.

En primer lugar se encuentran los programas de seguridad alimentaria, que pretenden priorizar la realización de programas de la Red de Seguridad Alimentaria (RESA) entre grupos de hogares que retornan o se reubican. Segundo está el programa de capacitación y recalificación para la producción mediante el desarrollo de procesos de capacitación en economía solidaria dirigidos a población retornada o reubicada que desee organizarse con fines productivos. Para esto, el programa contempla la necesidad de realizar agrupamientos de la población según vocaciones, experiencias y habilidades. Finalmente, se encuentra la promoción de programas de generación de ingresos rurales y urbanos mediante actividades económicas rentables y sostenibles que pueden ser individuales y colectivas. Aquellas actividades económicas con mejores perspectivas de rentabilidad se consolidarán bajo un enfoque regional de Cadenas Económicas y Sociales, que afiancen la inserción de la población que ha retornado o se ha reubicado, en las redes económicas y sociales territoriales. De igual forma, esta línea de acción contempla la inclusión obligatoria de acciones y recursos de inversión para este fin, en los planes de desarrollo de los municipios y departamentos de retorno o reubicación.

### **2.2.2 Gestión Social**

El componente de gestión social está destinado a promover procesos colectivos de organización y participación comunitaria que favorezcan el mejoramiento de la calidad de vida, el ejercicio de los derechos y deberes sociales mediante el compromiso permanente de los actores sociales involucrados. Dicho componente se abordará a través de dos grandes líneas de acción.

En primer lugar se encuentra el afianzamiento de la atención social en salud, educación y bienestar de la familia. Para este fin, las autoridades locales deberán priorizar la dotación y el mejoramiento de la infraestructura de las instituciones públicas de salud ubicadas en lugares de retorno o reubicación. Asimismo, el decreto expresa de manera explícita la necesidad de fortalecer el servicio educativo en zonas de retorno y reubicación.

La segunda línea de acción está dirigida al fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional y organización social. En esta dirección, el programa promueve el desarrollo de acciones para la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de población

en situación de desplazamiento para fomentar la participación de dicha población en el diseño, ejecución y seguimiento de los diferentes proyectos y programas.

Finalmente, el decreto 250 de 2005 contempla el desarrollo de acciones de educación para la prevención del riesgo de accidentes por minas antipersonales, que como discutimos en la sección anterior, constituyen un obstáculo importante al retorno.

Adicionalmente a las políticas de retorno descritas en el decreto 250 de 2005, los decretos 951 y 2007 del 2001 contemplan la asignación de tierras y subsidios de vivienda para aquellos hogares que deseen retornar. Asimismo, el INCODER recibirá las tierras abandonadas en parte de pago para la adquisición de un nuevo predio si el hogar desea reubicarse y, por último, los hogares desplazados pueden retornar a un terreno baldío en su sitio de origen y acumular el tiempo que estuvieron desplazados para acreditar la titulación de las tierras.

### **2.3 El retorno en cifras**

A pesar del presupuesto considerable asignado a programas de retorno, el alcance de estos programas ha sido muy modesto: tan solo el uno por ciento de los hogares inscritos en el SUR se encuentran involucrados en programas de retorno. Asimismo, las cifras de deseo de retorno que se desprenden de los datos del Sistema RUT sugieren que sólo el 11% de la población desplazada desea retornar. Naturalmente, los datos del Sistema RUT provienen de encuestas realizadas a hogares desplazados que se encuentran en los municipios receptores y por consiguiente no han retornado. De esta forma, los datos sobre deseo de retorno tienden a subestimar las cifras de retorno efectivo en la medida en la cual dichos datos provienen de población que por diversos motivos no ha retornado.

El actual gobierno se propuso la meta de retornar 6000 familias en el 2003, 7000 familias en el 2004, 10000 familias en el 2005 y haber retornado un total de 30,000 familias para el 2006. Durante el periodo del actual gobierno (entre agosto de 2002 y diciembre de 2004) 17,317 familias han retornado (73,622 personas) de las cuales 15,688 retornaron de manera masiva y 1,629 de manera individual. Al desagregar estos datos para los diferentes años se observa que durante el segundo semestre del 2002 retornaron 4,382 hogares (4,099 masivos y 283 de manera individual), durante el 2003 retornaron 7,786 hogares (6,752 masivos y 1,034 individuales) y durante el 2004 retornaron 5,149 hogares (4,837 de manera masiva y 312 de manera individual).

Para identificar la manera en la cual las políticas gubernamentales pueden tener un impacto significativo sobre los índices de retorno de la población desplazada, es importante identificar los determinantes del deseo de retorno de tal forma que los programas de retorno puedan focalizarse hacia aquellos hogares que manifiestan una mayor disposición a retornar. El trabajo de Ibañez y Querubín (2004) arroja resultados interesantes en esta dirección. Los datos del Sistema RUT sugieren que los hogares vinculados a labores agrícolas, propietarios de tierras en los municipios de origen, pertenecientes a diferentes tipos de organizaciones antes del desplazamiento y que llevan desplazados un periodo de tiempo relativamente corto tienen un mayor deseo de retorno. Los programas de retorno podrían focalizarse hacia este tipo de hogares de tal forma que el retorno se dé bajo el principio de voluntariedad tal y como se discutió anteriormente.

Este capítulo busca explorar de manera mucho más detallada los determinantes del deseo de retorno de tal forma que pueda tenerse mayor información en esta dirección.

### **3. La decisión de retorno: un modelo teórico**

Una comprensión adecuada de la decisión de retorno implica considerar detalladamente la diversidad de factores que afectan simultáneamente el bienestar de los hogares en el municipio de origen y en el municipio de retorno. Estos factores incluyen características específicas a cada hogar que inciden sobre el bienestar de un hogar en diferentes lugares (los que llamaremos determinantes micro del retorno) así como características específicas a los diferentes municipios que están por fuera del control de los hogares y que inciden de igual forma sobre el bienestar de los desplazados (estos últimos los llamaremos los determinantes macro del retorno).

A continuación haremos uso de los principales resultados de la literatura de migración así como de los resultados de la literatura relacionada con el desplazamiento forzado para plantear un modelo simple de decisión de retorno que nos permitirá no sólo entender los determinantes de la decisión de retorno sino también incorporar al análisis, el impacto de la intervención estatal sobre dicha decisión. Para simplificar el análisis supondremos que los hogares provienen de zonas rurales en sus municipios de origen y se encuentran en zonas urbanas en los municipios receptores.

#### **3.1 Las Variables**

La utilidad de los hogares desplazados en los diferentes municipios se encuentra determinada a grandes rasgos por tres tipos de variables: las variables económicas (dentro de las cuales se encuentran el ingreso, la riqueza y la provisión de bienes públicos), las variables de seguridad y otras variables adicionales (dentro de las cuales se incluyen todas aquellas variables sociales y culturales que hacen a un hogar preferir, *ceteris paribus*, a un municipio sobre otro).

Adicionalmente, la decisión de retorno implica considerar no sólo el bienestar en el municipio de origen y receptor sino también todos los costos asociados al proceso de retorno. A continuación discutimos las diferentes variables que deben incorporarse en el modelo y la forma en la cual inciden sobre la utilidad de los hogares.

##### **3.1.1 Variables Económicas**

El conjunto de variables económicas que inciden sobre la utilidad de los hogares incluye el ingreso que perciben los hogares por las diferentes actividades económicas en las que están involucrados, la riqueza (que pueden haber acumulado durante su vida o haber heredado) y los bienes públicos provistos por el Estado. Como veremos a continuación, estas variables económicas dependen a su vez de diferentes variables micro y macro.

###### **3.1.1.1 El Ingreso**

La primera variable económica que resulta natural incluir en la utilidad de los agentes son los ingresos que perciben los hogares en el municipio receptor y de origen. Estos ingresos, como sugiere la literatura de migración, están asociados entre otras cosas, a la probabilidad que tienen los hogares de conseguir un empleo en el municipio de origen y en el municipio receptor o a

otras formas autónomas de generación de ingresos en dichos municipios. En esta medida, hay que identificar los determinantes a nivel del hogar (nivel micro) que inciden sobre el ingreso al igual que los determinantes a nivel del municipio (nivel macro).

A nivel del hogar, hay variables específicas a cada uno de los miembros que inciden sobre el ingreso que percibe el hogar en los distintos lugares:

1. *Educación.* Hogares más educados perciben ingresos más altos que hogares menos educados. Adicionalmente, el retorno a la educación tiende a ser más elevado en las zonas urbanas que en las zonas rurales (la literatura sobre migración y capital humano sugiere que hogares rurales más educados tienen una mayor propensión a migrar voluntariamente hacia las zonas urbanas). Esto se debe a que la actividad económica de las zonas urbanas está asociada a una mayor demanda por trabajo relativamente calificado en comparación con las zonas rurales (debido a la importancia de sectores industriales y de servicios en las ciudades). De esta forma, un trabajador con un mismo nivel de educación podría percibir, ceteris paribus, un salario más elevado en las zonas urbanas que en las zonas rurales en la medida en la cual esta mayor educación conlleva a aumentos en la productividad marginal del trabajo más elevados en labores con mayor demanda en las ciudades que en labores agrícolas.
2. *Presencia de redes sociales.* El capital social disponible para los hogares en los diferentes municipios constituye un elemento importante para la generación de ingresos en tanto que permite minimizar los “costos de transacción” y permite a los hogares conseguir trabajo más fácil o llevar a cabo sus actividades económicas de mejor manera (acceso a créditos informales, referencias laborales, comercialización de la producción, etc). Es importante sin embargo, distinguir entre dos tipos de capital social.

Por un lado está lo que se denomina el capital social estructural que hace referencia al capital social formal asociado a la participación en organizaciones, cooperativas, asociaciones, gremios, grupos religiosos, entre otros, que permite generar redes de cooperación que faciliten las diferentes actividades económicas de los hogares. Sin embargo, las estadísticas descriptivas del capítulo 3 sugieren que la pérdida de capital social estructural como consecuencia del desplazamiento parece no ser tan importante (los hogares tienden a recuperar algunas formas de capital social formal en el municipio receptor) con excepción de la participación en organizaciones campesinas. Esta última se reduce con el desplazamiento y tiene, potencialmente, efectos sustanciales sobre la capacidad productiva de los hogares en la medida en la cual dichas organizaciones campesinas pueden ser un elemento importante en la generación de ingresos de algunos hogares (por ejemplo, hogares dedicados a labores agrícolas). En esta medida es de esperar que el capital social formal (o algunas de sus manifestaciones) sea mayor en los municipios de origen que en los municipios receptores.

El segundo tipo de capital social es el que se denomina capital social cognitivo y hace referencia a las diferentes redes de amigos o conocidos que inciden sobre el

comportamiento de los hogares y su capacidad de generar ingresos. Este tipo de capital social informal es más difícil de observar. De hecho, si bien las estadísticas descriptivas del capítulo 3 sugieren que en un alto porcentaje de los hogares la elección del municipio receptor se debió a la presencia de familiares o conocidos en dicho municipio, es difícil establecer hasta qué punto esto conlleva al establecimiento de redes sociales o capital cognitivo que contribuyan al restablecimiento de los hogares desplazados. La presencia de conocidos o familiares en un determinado municipio no garantiza per se la existencia de redes sólidas que contribuyan a la incorporación de los desplazados a la vida social y productiva de los municipios receptores. En esta medida, es factible que el capital social cognitivo, si bien difícil de medir en la práctica, se vea afectado negativamente con el desplazamiento.

3. *Habilidades o características específicas del individuo.* Las habilidades específicas a cada individuo (adquiridas al nacer o acumuladas a través de la práctica y la experiencia) permiten a ciertos hogares, todo lo demás constante, generar mayores ingresos en determinados municipios. Este tipo de habilidades van desde destrezas generales hasta la experiencia específica en una determinada labor que puede ajustarse a las características económicas de un municipio. Un ejemplo de esto son las habilidades en labores agrícolas que desarrollan los hogares provenientes de zonas rurales y que les permiten generar mayores ingresos en este tipo de actividades, pero que pueden no adaptarse a las características de las zonas urbanas dificultando de esta forma la generación de ingresos.
4. *Tierra.* Para muchos hogares desplazados, la tierra constituye una fuente de ingresos fundamental. El flujo de ingresos que puede generar una cantidad determinada de tierra es función de todos los otros determinantes del ingreso que describimos anteriormente (hogares más educados, vinculados a organizaciones campesinas y con mayores habilidades podrán generar mayores ingresos a partir de una determinada cantidad de tierra).

Los ingresos que perciben los hogares sin embargo, también dependen de características específicas al municipio (determinantes macro), que se encuentran por fuera del control de los hogares. La variable más importante en este nivel es posiblemente la dinámica o actividad económica de los municipios (determinada entre otras cosas por la cercanía a los mercados, por la existencia de determinados cultivos/sectores) que determina las oportunidades de empleo y de generación de ingresos para los hogares.

De lo anterior podemos concluir entonces, que el ingreso de un hogar  $i$  en el municipio de origen ( $y_o^i$ ) y en el municipio receptor ( $y_r^i$ ) es función de un vector de características del hogar  $\eta^i$  (dentro del cual se encuentran el nivel de educación y las habilidades del hogar), de características del municipio  $\omega_{o,r}$  (que captura entre otras cosas el grado de actividad económica en el municipio), de la cantidad de tierra a la que tenga acceso cada hogar en cada municipio

$T_{o,r}^i$  y de la cantidad de redes sociales formales e informales a las que puede acceder cada hogar en cada municipio ( $Soc_{o,r}^i$ ).

$$y_o^i(\eta^i, \omega_o, Soc_o^i, T_o^i)$$

$$y_r^i(\eta^i, \omega_r, Soc_r^i, T_r^i)$$

Donde

$$\frac{\partial y_o^i}{\partial T_o^i} > 0; \frac{\partial y_o^i}{\partial Soc_o^i} > 0; \frac{\partial y_r^i}{\partial T_r^i} > 0; \frac{\partial y_r^i}{\partial Soc_r^i} > 0$$

Y adicionalmente es factible que  $Soc_o^i > Soc_r^i$  (por las pérdidas en capital social formal y cognitivo que discutimos anteriormente) y que  $\frac{\partial y_r^i}{\partial Educ^i} > \frac{\partial y_o^i}{\partial Educ^i} > 0$  lo cual captura el hecho de que la remuneración o retorno a la educación es mayor en zonas urbanas que en zonas rurales (es decir, que todo lo demás constante, un mismo nivel de educación conlleva a mayores ingresos en las ciudades en comparación con el campo).

### 3.1.1.2 La Riqueza

Otro elemento importante en la utilidad de los hogares es la riqueza, que hace referencia a los recursos de los hogares que no son necesariamente derivados de procesos productivos. Estos recursos pueden ser el resultado de la acumulación de los hogares durante su periodo de vida o pueden constituir recursos ‘heredados’ por los hogares de sus familiares. Como discutiremos más adelante, una proxy de la riqueza de los hogares pueden ser los activos que estos tengan en los municipios de origen y de recepción.

Como es de esperar, la utilidad de los hogares en los municipios de origen y retorno ( $V_{o,r}^i$ ) debe ser función positiva de la riqueza de los hogares en dichos municipios ( $W_{o,r}^i$ ).

Es decir,

$$\frac{\partial V_o^i}{\partial W_o^i} > 0; \frac{\partial V_r^i}{\partial W_r^i} > 0$$

### 3.1.1.3 Bienes Públicos

El acceso a bienes públicos como la educación, la salud y los servicios públicos (energía, acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, etc.) constituye un determinante importante de la utilidad de los hogares. Sin embargo, es importante tener en cuenta la manera en la cual el acceso a diferentes tipos de bienes públicos genera impactos diferentes sobre el bienestar en zonas rurales y en zonas urbanas. De hecho, como se discutió en el capítulo 3, la evidencia sugiere que en muchos casos el acceso a algunos servicios públicos aumentó como consecuencia del desplazamiento, sin que de esto pueda desprenderse que el bienestar de los hogares desplazados haya aumentado. El mayor acceso a servicios públicos después del desplazamiento es consecuencia de que en las zonas urbanas, dada la infraestructura y otros factores, hay una mayor oferta de bienes públicos (en particular, de algunos servicios públicos básicos).

$$\frac{\partial V_o^i}{\partial BP} ; \frac{\partial V_r^i}{\partial BP} > 0$$

### 3.1.2 Seguridad

La seguridad (o la falta de ella), constituye el principal determinante del fenómeno del desplazamiento, y en esta medida juega un rol muy importante en la decisión de retorno. Sin embargo, tal y como señalaron Ibañez y Kirchhoff (2001), la inseguridad general en los municipios expulsores no puede ser la única variable que incida sobre la decisión de retornar, dado que uno observa hogares en municipios expulsores que no se desplazan. Así pues, hay que tener en cuenta las características específicas de los hogares que los hacen más propensos a ser víctimas directas de la violencia. Para pensar en esto es importante definir una “función de producción” de seguridad en la cual el grado de seguridad que percibe un hogar en cada municipio ( $Seg_{o,r}^i$  es función del grado de seguridad del municipio (sobre el cual no pueden incidir los hogares y depende del balance de fuerzas entre los diferentes actores armados) así como de características de los hogares que los hacen más propensos a ser objetivos o víctimas de los actores armados. Estas características incluyen la tenencia de tierra, la participación en organizaciones y otras características que de acuerdo con lo encontrado por Ibañez y Querubín (2004) aumentan la probabilidad del hogar de ser víctima de un ataque directo. De esta forma, y como ha sido el caso con las variables anteriores, el grado seguridad de cada hogar  $i$  es función de determinantes macro (seguridad general del municipio) y de determinantes *micro* (características de los hogares que inciden sobre su seguridad individual).

$$Seg_o^i(\eta^i, \omega_o) ; Seg_r^i(\eta^i, \omega_r)$$

### 3.1.3 Otros factores

La literatura resalta la importancia de elementos sociales y culturales que inciden en la preferencia de un hogar por un determinado lugar de residencia más allá de otras consideraciones económicas y de seguridad como las descritas anteriormente. Entre ellas se encuentran los lazos

que amarran a cada hogar con su municipio de origen y que lo hacen preferir, *ceteris paribus*, a su municipio de origen sobre su municipio receptor. Dentro de este tipo de variables se encuentran el capital social, el clima, la comida y la música entre otras así como otras dimensiones ‘intangibles’, pertenecientes al municipio expulsor, que hacen que en las mismas condiciones, un hogar prefiera a su municipio de origen. En el caso de los desplazados, la discriminación a la que se ven enfrentados en los municipios receptores hace que esta dimensión social/cultural que incrementa la preferencia hacia el municipio de origen sea de particular relevancia. Este tipo de dimensión social/cultural afecta las preferencias de los agentes y puede incidir sobre la forma de la función de utilidad, más que constituir un conjunto de variables que afecte la utilidad de los hogares en la forma en la cual lo hacen las demás variables descritas anteriormente.

Adicionalmente, es importante discutir el papel que juega la aversión al riesgo tanto en el desplazamiento como en la decisión de retornar. Los trabajos de Kirchhoff e Ibañez (2001) e Ibañez y Velez (2003b) arrojan elementos muy importantes en esta dirección al plantear que la violencia puede invertir los efectos de la aversión al riesgo sobre la decisión de migración. De hecho, mientras que la literatura sobre migración sugiere que hogares menos aversos al riesgo tienen una mayor propensión a migrar (debido a la incertidumbre asociada a migrar a lugares desconocidos), en el caso del desplazamiento forzado puede que estos hogares sean los que deciden quedarse en los municipios expulsores, a pesar de la violencia, en vez de desplazarse hacia las zonas urbanas. En el caso de la decisión de retorno puede hacerse un análisis similar. Una menor aversión al riesgo puede estar asociada, *ceteris paribus*, a un mayor deseo de retorno, en la medida en la cual el retorno está asociado a un mayor riesgo de convertirse nuevamente en víctima de la violencia. La aversión al riesgo afecta, al igual que las variables ‘sociales’ o ‘culturales’ descritas anteriormente, las preferencias o la forma de la función de utilidad.

Todas estas dimensiones sociales y culturales al igual que la aversión al riesgo dependen de características de los hogares (por ejemplo, individuos más viejos o pertenecientes a minorías étnicas generan lazos más fuertes hacia el municipio de origen) así como de características del municipio (clima, comida, música)

### 3.2 El Modelo

Tras haber discutido las diferentes variables que deben tenerse en cuenta en la decisión de retorno, podemos expresar las funciones de utilidad de los hogares en el origen y en el receptor e incorporar los costos de migración asociados a la decisión de retorno.

La utilidad de un hogar  $i$  en el municipio de origen se puede resumir como

$$V_o^i(y_o^i, W_o^i, BP_o^i, Seg_o^i; \eta^i, \omega_o)$$

$$\frac{\partial V_o^i}{\partial y_o^i}, \frac{\partial V_o^i}{\partial W_o^i}, \frac{\partial V_o^i}{\partial BP_o^i}, \frac{\partial V_o^i}{\partial Seg_o^i} > 0$$

A su vez, la utilidad de un hogar  $i$  en el municipio receptor se resume como

$$V_r^i(y_r^i, W_r^i, BP_r^i, Seg_r^i; \eta^i, \omega_r)$$

Ahora bien, con base en las funciones de utilidad descritas anteriormente ¿en qué situaciones decide un hogar retornar? El retorno solo ocurrirá en aquellos casos en los cuales la utilidad del hogar en el origen sea mayor a la utilidad del hogar en el receptor. Sin embargo, al comparar las utilidades deben tenerse en cuenta los costos de migración ( $CM_{or}^i$ ) en los cuales incurre el hogar cuando decide retornar. De esta forma, el hogar  $i$  decidirá retornar solo si:

$$V_o^i(y_o^i - CM_{or}^i, W_o^i, BP_o^i, Seg_o^i; \eta^i, \omega_o) > V_r^i(y_r^i, W_r^i, BP_r^i, Seg_r^i; \eta^i, \omega_r) \quad (1)$$

En este sentido, todo aquello asociado a una mayor utilidad en el municipio de origen, a una menor utilidad en el municipio receptor y a menores costos de migración, estará asociado a una mayor probabilidad de retorno.

#### 4. Resultados

El modelo presentado en la sección anterior permite hacer predicciones con respecto a la relación entre el deseo de retorno y determinadas variables que afectan la utilidad de los hogares en el municipio de origen y en el municipio receptor. En esta sección, con base en los datos de la EDHD-2004 discutimos la diferencia entre aquellos hogares que desean retornar y aquellos que no desean hacerlo teniendo en cuenta variables asociadas al proceso de desplazamiento, tenencia de tierra, acceso a ayuda estatal, tenencia de activos y consumo agregado y la composición sociodemográfica del hogar<sup>32</sup>. Exploramos dichas diferencias entre los hogares que desean retornar y aquellos que no desean hacerlo bajo dos escenarios diferentes. En primera medida, consideramos el deseo de retorno que manifiestan los hogares bajo las condiciones actuales en las cuales se encuentran. Posteriormente, para aquellos hogares que manifiestan no querer retornar, la EDHD-2004 explora la manera en la cual cambia el deseo de retorno bajo un escenario hipotético que expone el encuestador al jefe del hogar y que transcribimos textualmente a continuación:

*“El gobierno colombiano está pensando diseñar programas de retorno al municipio de origen para la población desplazada. El programa de retorno contempla varias ayudas para la población desplazada. En primer lugar, el gobierno garantizaría a los hogares propietarios la recuperación de sus tierras en el municipio de origen. Para aquellos hogares que no son propietarios pero desean tener acceso a la tierra, el gobierno contempla la asignación de un terreno con una extensión suficiente para suministrar cada año una producción equivalente a \$12,000,000. La totalidad del valor del terreno será financiado por el gobierno nacional.*

<sup>32</sup> Para hacer estas comparaciones, excluimos a los hogares beneficiarios de programas de la AID dado que dichos hogares constituyen una muestra deliberadamente sesgada de la población desplazada. Sólo tenemos en cuenta a los hogares RUT y NO RUT encuestados de acuerdo con lo que se explicó en el capítulo 2.

*Además, se entregará a cada hogar un paquete de elementos como semillas, herramientas y fertilizantes; el valor del paquete equivaldría a \$330.000. En segundo lugar, la seguridad de los hogares desplazados en el municipio de origen se garantizaría después del retorno con la presencia de policía o soldados campesinos en la cabecera municipal. El programa de retorno estaría además acompañado de la presencia de organizaciones internacionales tales como la ACNUR (La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) y la Cruz Roja. Antes de iniciar el proceso de retorno, se realizará una reunión con el alcalde del municipio, el gobernador, la policía y las fuerzas militares para informar a los hogares desplazados acerca de la situación de seguridad en el municipio. Tercero, el gobierno local garantizaría el acceso a programas de salud y educación en el municipio de origen. Antes de retornar se inscribiría a cada hogar en el SISBEN y se garantizaría el cupo escolar de cada uno de los niños del hogar. Por último, cada hogar recibiría un pago en efectivo de \$XXXXX<sup>33</sup>. Si el gobierno diseña un programa como el descrito anteriormente, ¿está usted dispuesto a retornar a su municipio de origen?”*

En este sentido, los resultados que describimos a continuación exploran las diferencias entre aquellos hogares que desean y no desean retornar bajo las condiciones actuales, al igual que las diferencias entre aquellos hogares que cambian de opinión y desearían retornar bajo el escenario hipotético y aquellos hogares que ni siquiera bajo dicho escenario desearían retornar.

El Cuadro 1 evidencia que una gran mayoría de los hogares (77.6%) desea permanecer en el municipio receptor al tiempo que cerca de un 10% desean reubicarse a otro municipio diferente al municipio de origen o salir del país. El 12% de los hogares manifiestan desear retornar a su municipio de origen, cifra consistente con la reportada por Ibañez y Querubín (2004) a partir de los datos del Sistema RUT<sup>34</sup>.

**Cuadro 1**

<b>El hogar desea</b>	<b>Porcentaje</b>
Permanecer en el municipio receptor	77.6%
Reubicarse	7.7%
Salir del país	2.7%
Retornar	11.9%

Las razones por las cuales dicho 12% de los hogares desea retornar se ilustran en el Cuadro 2. Más de la mitad de los hogares que desean retornar argumentan querer hacerlo porque no se han podido adaptar al municipio receptor, mientras que un porcentaje cercano al 30% argumenta querer hacerlo porque no ha podido conseguir trabajo o porque la situación en el receptor no mejora. De manera preocupante, cerca del 40% de la población que desea retornar aduce estar pasando hambre en el municipio receptor y 24% manifiestan querer hacerlo para no perder las propiedades que abandonaron en el municipio de origen.

<sup>33</sup> El valor en efectivo que se ofrecía a los hogares variaba según el cuestionario y oscilaba entre \$600,000 y \$1,600,000.

<sup>34</sup> Esto no es sorprendente dado que cerca del 50% de los hogares que estamos considerando, son hogares que se encuentran inscritos en el sistema RUT.

**Cuadro 2**

<b>El hogar desea retornar porque</b>	<b>Porcentaje</b>
No ha podido conseguir trabajo	34.4%
Está pasando hambre en el receptor	37.5%
No se ha podido adaptar al receptor	56.3%
No quiere perder propiedades en el origen	24.2%
Situación en el receptor no mejora	31.3%
Se siente discriminado en el receptor	7.0%

De aquellos hogares que bajo las condiciones actuales no desea retornar, un 23% cambia de opinión y estaría dispuesto a retornar bajo el escenario hipotético descrito anteriormente. El 26% de aquellos hogares que ni siquiera bajo el escenario hipotético desearían retornar aducen la falta de confianza en los programas del gobierno, el 30% aduce no querer volver nunca a su municipio de origen y el 42% no cree que la seguridad en el municipio de origen vaya a mejorar (ver Cuadro 3).

**Cuadro 3**

<b>El hogar no desea retornar porque</b>	<b>Porcentaje</b>
No confía en ningún programa liderado por el gobierno	25.5%
No quiere volver nunca a su municipio de origen	30.3%
No cree que la seguridad en la región mejore	42.4%

A continuación, en el Cuadro 4, exploramos las diferencias en diferentes variables asociadas al proceso de desplazamiento entre aquellos hogares que desean retornar y aquellos que no desean hacerlo. En este y en todos los cuadros que se presentan en el resto de esta sección, el panel A explora las diferencias entre aquellos hogares que desean o no retornar bajo las condiciones actuales al tiempo que el panel B explora las diferencias entre aquellos hogares que cambian de opinión y desean retornar bajo el escenario hipotético y aquellos que ni siquiera bajo este escenario desean hacerlo.

Los resultados revelan que entre aquellos hogares que desean retornar hay un mayor porcentaje de desplazamiento al interior del municipio. Este resultado es consistente con lo esperado en la medida en la cual el desplazamiento intramunicipal está asociado a menores costos de migración asociados al retorno, y puede permitir que los hogares continúen supervisando sus propiedades. Asimismo, entre aquellos hogares que desean retornar bajo el escenario hipotético hay también un mayor porcentaje de desplazamiento intramunicipal por las mismas razones mencionadas anteriormente y adicionalmente porque al estar todavía en el municipio de origen, los hogares podrían establecer con mayor seguridad la veracidad de los diferentes componentes de dicho escenario.

Si bien no hay diferencias entre el porcentaje de desplazamiento reactivo (es decir, el desplazamiento generado por ataques directos contra el hogar) entre aquellos hogares que desean retornar y aquellos que no desean hacerlo bajo las condiciones actuales, éste es mayor en aquellos hogares que ni siquiera bajo el escenario hipotético desean retornar. Esto sugiere que

para aquellos hogares cuyo desplazamiento estuvo asociado a ataques directos, es difícil que programas de retorno como el descrito en el escenario hipotético influyan en la decisión de retornar.

**Cuadro 4**

<b>Características de los Hogares-VARIABLES de Migración</b>				
<b>A. Deseo de Retorno</b>				
<b>Variable</b>	<b>No Desea Retornar</b>	<b>Desea Retornar</b>	<b>Pearson Chi2/ T-stat</b>	<b>Prob.</b>
% Desplazamiento Directo	91%	96%	3.69	0.06
% Desplazamiento Intramunicipal	14%	57%	136.23	0.00
% Desplazamiento Reactivo	89%	91%	0.69	0.41
% Desplazamiento Masivo	15%	15%	0.001	0.92
% Desplazamiento por Razones Económicas	23%	13%	6.24	0.01
% Tenían amigos o familiares en el receptor	77%	87%	5.88	0.02
% Se desplazó la familia completa	89%	98%	11.78	0.00
% Se inscribieron en el SUR	92%	99%	3.44	0.18
<b>B. Retorno bajo escenario hipotético</b>				
% Desplazamiento Directo	91%	91%	0.00	0.99
% Desplazamiento Intramunicipal	11%	23%	20.72	0.00
% Desplazamiento Reactivo	90%	84%	6.64	0.01
% Desplazamiento Masivo	14%	18%	2.15	0.14
% Desplazamiento por Razones Económicas	24%	19%	2.59	0.11
% Tenían amigos o familiares en el receptor	77%	77%	0.01	0.92
% Se desplazó la familia completa	89%	88%	0.13	0.72
% Se inscribieron en el SUR	92%	92%	1.89	0.39

El porcentaje de hogares que se desplazaron por razones económicas es mayor entre aquellos hogares que no desean retornar. Esto no es sorprendente en la medida en la cual las dificultades económicas en el origen que influyeron en la decisión de desplazarse desincentivan el deseo de retorno de los hogares. De manera sorprendente, el porcentaje de hogares que tenían familiares o amigos en el receptor es mayor en hogares que desean retornar. Esto implica que la existencia de lazos en el receptor no necesariamente desincentiva el retorno. Asimismo, el porcentaje de hogares que se desplazaron con la familia completa es mayor entre aquellos hogares que desean retornar. Esto puede deberse a que los hogares que migraron con toda la familia enfrentan mayores dificultades en el receptor para lograr un nivel de vida adecuado para todos sus integrantes.

El Cuadro 5 compara el deseo de retorno para diferentes variables asociadas al actor de expulsión y a la percepción de presencia de fuerzas estatales<sup>35</sup> y de actores armados ilegales en los municipios de origen y recepción.

<sup>35</sup> La presencia de fuerzas estatales hace referencia a la presencia de las fuerzas militares o de la policía.

El porcentaje de hogares desplazados por la guerrilla es mayor en aquellos hogares que desean retornar al tiempo que el porcentaje de hogares desplazados por los paramilitares es mayor entre aquellos hogares que desean retornar. De manera sorprendente la percepción de presencia de fuerzas estatales en el origen es mayor entre aquellos hogares que no desean retornar al tiempo que la percepción de presencia de dichas fuerzas en el receptor es mayor entre aquellos hogares que desean retornar. No obstante, entre aquellos hogares que deciden retornar bajo el escenario hipotético es mayor la percepción de presencia de fuerzas estatales en el origen, al tiempo que la percepción de presencia de estas fuerzas en el receptor es mayor entre aquellos hogares que ni siquiera bajo dicho escenario desean retornar. Lo anterior sugiere que la presencia de fuerzas estatales en el origen incide en la dirección adecuada en qué tan factible consideran los hogares que se cumpla el programa descrito en el escenario hipotético (por ejemplo, la recuperación de la seguridad) y por consiguiente en el deseo de retornar bajo dicho escenario.

Finalmente, y de acuerdo con lo esperado, la percepción de presencia de grupos armados ilegales (guerrilla y paramilitares) en el municipio receptor es mayor entre aquellos hogares que desean retornar al tiempo que la percepción de dichos actores en el origen es mayor entre aquellos hogares que no desean retornar.

Cuadro 5

<b>Características de los Hogares-Presencia de Actores</b>				
<b>A. Deseo de Retorno</b>				
<b>Variable</b>	<b>No Desea Retornar</b>	<b>Desea Retornar</b>	<b>Pearson Chi2/ T-stat</b>	<b>Prob.</b>
% Guerrilla Actor de Expulsión	68%	48%	20.09	0.00
% Paramilitares Actor de Expulsión	47%	67%	18.12	0.00
% Percibe presencia de fuerzas del Estado en el origen	43%	27%	12.75	0.00
% Percibe presencia de guerrilla en el origen	89%	80%	7.99	0.01
% Percibe presencia de paramilitares en el origen	79%	75%	0.93	0.34
% Percibe presencia de fuerzas del Estado en el receptor	76%	88%	9.25	0.00
% Percibe presencia de guerrilla en el receptor	36%	47%	4.54	0.03
% Percibe presencia de paramilitares en el receptor	39%	54%	8.31	0.00
<b>B. Retorno bajo escenario hipotético</b>				
% Guerrilla Actor de Expulsión	69%	67%	0.12	0.72
% Paramilitares Actor de Expulsión	47%	47%	0.01	0.91
% Percibe presencia de fuerzas del Estado en el origen	42%	49%	3.62	0.06
% Percibe presencia de guerrilla en el origen	90%	88%	0.19	0.67
% Percibe presencia de paramilitares en el origen	78%	83%	2.12	0.15
% Percibe presencia de fuerzas del Estado en el receptor	78%	72%	3.43	0.06
% Percibe presencia de guerrilla en el receptor	37%	33%	0.51	0.47
% Percibe presencia de paramilitares en el receptor	39%	41%	0.18	0.67

El Cuadro 6 ilustra las diferencias para diferentes variables relacionadas con la tenencia de tierra. La mediana de tierras para aquellos hogares que desean retornar es de 10 hectáreas y es superior

a la mediana de tierras para aquellos hogares que no desean retornar (6 hectáreas). Esto sugiere que la extensión de los predios que tenían los hogares en el municipio de origen influye, en la dirección esperada, en el deseo de retorno. Sin embargo, los datos no revelan que el tipo de estructura de tenencia de la tierra influya en el deseo de retorno lo cual constituye una diferencia con respecto a lo encontrado por Ibañez y Querubín (2004).

**Cuadro 6**

<b>Características de los Hogares-Tenencia de tierra en el origen y modalidad de tenencia</b>				
<b>A. Deseo de Retorno</b>				
<b>Variable</b>	<b>No Desea Retornar</b>	<b>Desea Retornar</b>	<b>Pearson Chi2/ T-stat</b>	<b>Prob.</b>
Número de hectáreas de tierra en origen (mediana)	6	10	.	.
Porcentaje de tierra bajo propiedad con título (promedio)	56%	54%	0.40	0.69
Porcentaje de tierra bajo propiedad sin título (promedio)	28%	34%	-1.15	0.25
Porcentaje de tierra bajo colonato (promedio)	5%	3%	0.99	0.32
Porcentaje de tierra bajo arrendamiento (promedio)	2%	1%	0.47	0.64
Porcentaje de tierra bajo aparcería (promedio)	2%	1%	0.46	0.65
<b>B. Retorno bajo escenario hipotético</b>				
Número de hectáreas de tierra en origen (mediana)	6	7	.	.
Porcentaje de tierra bajo propiedad con título (promedio)	56%	59%	-0.60	0.55
Porcentaje de tierra bajo propiedad sin título (promedio)	28%	27%	0.36	0.72
Porcentaje de tierra bajo colonato (promedio)	5%	5%	-0.12	0.91
Porcentaje de tierra bajo arrendamiento (promedio)	2%	1%	1.23	0.22
Porcentaje de tierra bajo aparcería (promedio)	1%	4%	-1.61	0.11

El control o supervisión de los predios en el municipio de origen presenta diferencias importantes con respecto al deseo de retorno (ver Cuadro 7). El porcentaje de la tierra que, a pesar del desplazamiento, se encuentra todavía en poder del hogar es mucho mayor en aquellos hogares que desean retornar. Esto es consistente con el hecho de que el control de la tierra permitiría a los hogares seguir explotando sus predios en un eventual retorno. De igual forma, el porcentaje de tierra en manos del hogar, o en manos de familiares o amigos es superior en aquellos hogares que cambian de opinión y desean retornar bajo el escenario hipotético. La seguridad con respecto a mantener el control de los predios en el origen, puede aumentar el atractivo de algunos componentes del escenario hipotético (acceso a semillas y fertilizantes) e influir de esta forma en la manera en la cual cambia la decisión de retorno bajo dicho escenario. Finalmente, note que el porcentaje de la tierra que se encuentra en poder de la guerrilla es mayor entre aquellos hogares que no desean retornar, posiblemente por el temor de ser víctimas de un

nuevo ataque y por las dificultades que esto implicaría en términos de la recuperación de los predios.

**Cuadro 7**

<b>Características de los Hogares-Tenencia de tierra en el origen y modalidad de tenencia</b>				
<b>A. Deseo de Retorno</b>				
<b>Variable</b>	<b>No Desea Retornar</b>	<b>Desea Retornar</b>	<b>Pearson Chi2/ T-stat</b>	<b>Prob.</b>
Número de hectáreas de tierra en origen (mediana)	6	10	.	.
Porcentaje de tierra bajo propiedad con título (promedio)	56%	54%	0.40	0.69
Porcentaje de tierra bajo propiedad sin título (promedio)	28%	34%	-1.15	0.25
Porcentaje de tierra bajo colonato (promedio)	5%	3%	0.99	0.32
Porcentaje de tierra bajo arrendamiento (promedio)	2%	1%	0.47	0.64
Porcentaje de tierra bajo aparcería (promedio)	2%	1%	0.46	0.65
<b>B. Retorno bajo escenario hipotético</b>				
Número de hectáreas de tierra en origen (mediana)	6	7	.	.
Porcentaje de tierra bajo propiedad con título (promedio)	56%	59%	-0.60	0.55
Porcentaje de tierra bajo propiedad sin título (promedio)	28%	27%	0.36	0.72
Porcentaje de tierra bajo colonato (promedio)	5%	5%	-0.12	0.91
Porcentaje de tierra bajo arrendamiento (promedio)	2%	1%	1.23	0.22
Porcentaje de tierra bajo aparcería (promedio)	1%	4%	-1.61	0.11

El tipo de uso que se le da a las tierras actualmente se describe en el Cuadro 8. El porcentaje de tierra que se encuentra destinada a labores agrícolas es mayor en aquellos hogares que desean retornar en las condiciones actuales y bajo el escenario hipotético. El hecho de que la tierra se haya mantenido en uso incluso durante el desplazamiento puede facilitar el sustento y la estabilización económica tras el retorno. En línea con esto, el porcentaje de tierra que no se está utilizando en ninguna actividad productiva es mayor entre aquellos hogares que no desean retornar. Note sin embargo que aquellos hogares que no desean retornar bajo las condiciones actuales, pero cambian de opinión bajo el escenario hipotético, reportan un mayor porcentaje de tierra abandonada. Dado que el escenario hipotético garantiza la recuperación de las tierras abandonadas, éste es atractivo para los hogares que tuvieron que abandonar sus tierras como consecuencia del desplazamiento, e incentiva el retorno. Finalmente, y como habría de esperar, el porcentaje de tierra que podría ser recuperado en un eventual retorno es significativamente superior entre aquellos hogares que desean retornar (tanto en las condiciones actuales como bajo el escenario hipotético). Esto, junto con las diferencias encontradas en los cuadros 6-8, revela la importancia de la tierra (extensión, supervisión, uso productivo y posibilidad de recuperarla) para el retorno.

Cuadro 8

<b>Características de los Hogares-Supervisión y abandono de Tierras</b>				
<b>A. Deseo de Retorno</b>				
<b>Variable</b>	<b>No Desea Retornar</b>	<b>Desea Retornar</b>	<b>Pearson Chi2/ T-stat</b>	<b>Prob.</b>
Porcentaje de tierra bajo el control del hogar (promedio)	2%	15%	-6.41	0.00
Porcentaje de tierra bajo el control de familiar o amigo (promedio)	18%	19%	-0.14	0.89
Porcentaje de tierra bajo el control de la guerrilla (promedio)	12%	3%	2.49	0.01
Porcentaje de tierra bajo el control de los paramilitares (promedio)	6%	4%	0.76	0.45
<b>B. Retorno bajo escenario hipotético</b>				
Porcentaje de tierra bajo el control del hogar (promedio)	1%	4%	-2.17	0.03
Porcentaje de tierra bajo el control de familiar o amigo (promedio)	15%	28%	-3.48	0.00
Porcentaje de tierra bajo el control de la guerrilla (promedio)	13%	8%	1.65	0.10
Porcentaje de tierra bajo el control de los paramilitares (promedio)	6%	7%	-0.76	0.44

El Cuadro 9 ilustra las diferencias en el deseo de retorno según el acceso a diferentes tipos de ayuda estatal. El porcentaje de hogares que recibieron ayuda en salud y en generación de ingresos es mayor entre aquellos hogares que no desean retornar. En el caso de la ayuda para generación de ingresos es de esperar que dicha ayuda facilite la incorporación de los hogares a la vida productiva en el municipio receptor y desincentive de esta forma el retorno. En línea con esto, el acceso a ayuda en vivienda, que contribuye a la adquisición de un bien inmueble en el receptor, es superior también en aquellos hogares que no desean retornar. En el caso de la ayuda educativa ocurre lo contrario a los tipos de ayuda descritos anteriormente; el acceso a este tipo de ayuda es mayor entre aquellos hogares que desean retornar. Si bien el acceso a diferentes tipos de ayuda es diferente entre aquellos hogares que desean retornar bajo las condiciones actuales, no hay diferencias al considerar aquellos hogares que retornan o no bajo el escenario hipotético.

Cuadro 9

## Características de los Hogares-Acceso a Ayuda Estatal

A. Deseo de Retorno				
Variable	No Desea Retornar	Desea Retornar	Pearson Chi2/ T-stat	Prob.
% Recibió Ayuda Humanitaria de Emergencia	31%	26%	1.21	0.27
% Recibió Ayuda (Cubrimiento) en Salud	30%	14%	14.14	0.00
% Recibió Ayuda Educativa	15%	26%	9.18	0.00
% Recibió Ayuda para Generación de Ingresos	5%	1%	3.88	0.05
% Recibió Ayuda en Vivienda	7%	3%	2.24	0.14
% Recibió Ayuda en Tierra y Capacitación Agrícola	1%	0%	1.42	0.23
% Recibió Ayuda en Atención Psicosocial y Nutrición	3%	3%	0.15	0.69
B. Retorno bajo escenario hipotético				
% Recibió Ayuda Humanitaria de Emergencia	31%	34%	0.81	0.37
% Recibió Ayuda (Cubrimiento) en Salud	31%	27%	0.79	0.37
% Recibió Ayuda Educativa	15%	15%	0.10	0.76
% Recibió Ayuda para Generación de Ingresos	5%	5%	0.00	0.96
% Recibió Ayuda en Vivienda	7%	9%	0.67	0.41
% Recibió Ayuda en Tierra y Capacitación Agrícola	1%	1%	0.05	0.83
% Recibió Ayuda en Atención Psicosocial y Nutrición	3%	3%	0.01	0.94

Al observar en el Cuadro 10 el consumo anual de los hogares en el municipio receptor así como los activos perdidos como consecuencia del desplazamiento, no hay mucha evidencia de diferencias estadísticamente significativas entre los hogares que desean retornar y aquellos que no desean hacerlo. Sin embargo, el promedio de activos de transporte perdidos como consecuencia del desplazamiento es mayor en aquellos hogares que deciden retornar bajo el escenario hipotético.

Cuadro 10

<b>Características de los Hogares-Consumo Agregado y Tenencia de Activos</b>				
<b>A. Deseo de Retorno</b>				
<b>Variable</b>	<b>No Desea Retornar</b>	<b>Desea Retornar</b>	<b>Pearson Chi2/ T-stat</b>	<b>Prob.</b>
Consumo agregado anual en el receptor (promedio en \$)	3,950,010	3,982,993	-0.07	0.95
Número de electrodomesticos perdidos/abandonados (promedio)	0.88	0.59	1.52	0.13
Número de activos de transporte perdidos/abandonados (promedio)	0.38	0.36	0.19	0.85
Número de cabezas de ganado perdidas/abandonadas (promedio)	17.56	16.73	0.19	0.85
Número maquinaria perdida/abandonada (promedio)	0.16	0.03	1.05	0.29
<b>B. Retorno bajo escenario hipotético</b>				
Consumo agregado anual en el receptor (promedio en \$)	4,010,080	3,478,821	1.34	0.18
Número de electrodomésticos perdidos/abandonados (promedio)	0.88	0.89	-0.11	0.91
Número de activos de transporte perdidos/abandonados (promedio)	0.33	0.55	-2.21	0.03
Número de cabezas de ganado perdidas/abandonadas (promedio)	18.73	13.32	1.47	0.14
Número maquinaria perdida/abandonada (promedio)	0.16	0.17	-0.1	0.92

Los cuadros 11-14 exploran las diferencias para el deseo de retorno teniendo en cuenta algunas características sociodemográficas del hogar así como la educación y participación en diferentes organizaciones de sus miembros. De manera consistente con lo encontrado por Ibañez y Querubin (2004) los datos sugieren que el porcentaje de hogares con jefatura femenina o jefe de hogar viudo(a) es mayor entre aquellos hogares que no desean retornar (en las condiciones actuales o bajo el escenario hipotético). Estas características pueden estar asociadas con una mayor vulnerabilidad que desincentiva el retorno (ante el temor de ser víctimas de los grupos de armados nuevamente o ante la dificultad de reinsertarse a la vida productiva del municipio de origen).

Cuadro 11

Características del Hogar					
A. Deseo de Retorno					
Variable	No Desea Retornar	Desea Retornar	Pearson Chi <sup>2</sup> / T-stat	Prob.	
% Jefatura Masculina	59%	81%	20.69	0.00	
% Jefe de Hogar Viudo	9%	3%	4.7	0.03	
% Minoría Étnica	20%	19%	0.06	0.81	
Edad Jefe (promedio)	43	43	0.02	0.98	
Tasa de Dependencia	1.03	1.06	-0.37	0.71	
B. Retorno bajo escenario hipotético					
% Jefatura Masculina	57%	69%	9.17	0.00	
% Jefe de Hogar Viudo	10%	6%	3.10	0.08	
% Minoría Étnica	21%	18%	0.73	0.39	
Edad Jefe	42.5	43.9	-1.17	0.24	
Tasa de Dependencia	1.05	0.95	1.14	0.25	

La educación de los miembros del hogar no presenta diferencias estadísticamente significativas entre aquellos hogares que desean retornar y aquellos que no desean hacerlo (Cuadro 12). La literatura de migración sugiere que los hogares con miembros más educados deberían tener mayores posibilidades de adaptarse e incorporarse al mercado laboral del municipio receptor y en consecuencia, tener un menor deseo de retorno. Sin embargo este no parece ser el caso para los hogares de la EDHD-2004.

Cuadro 12

Características del Hogar-Educación					
A. Deseo de Retorno					
Variable	No Desea Retornar	Desea Retornar	Pearson Chi <sup>2</sup> / T-stat	Prob.	
Años Escolaridad Jefe del Hogar	4.68	5.28	-0.87	0.39	
Máximo número de años de Escolaridad	6.87	7.45	-1.00	0.32	
B. Retorno bajo escenario hipotético					
Años Escolaridad Jefe del Hogar	4.63	5.00	-0.66	0.51	
Máximo número de años de Escolaridad	6.87	6.95	-0.17	0.87	

Los resultados del Cuadro 13 confirman los resultados hallados por Ibañez y Querubín (2004) con respecto al efecto de diferentes tipos de ocupación del jefe de hogar sobre el deseo de retorno. Los datos sugieren que el porcentaje de hogares cuyo jefe se dedicaba a labores agrícolas en el origen es mayor entre aquellos hogares que desean retornar. Asimismo, el porcentaje de hogares cuyo jefe se dedica a labores agrícolas en el municipio receptor es mayor para aquellos hogares que desean retornar (bajo la situación actual y bajo el escenario hipotético). Lo anterior puede ser el resultado de que las habilidades agrícolas son difíciles de ‘trasladar’ de una región a otra y no permiten generar tantos ingresos en los centros urbanos. En consecuencia, es factible que los hogares dedicados a labores agrícolas enfrenten condiciones muy precarias en los municipios receptores y manifiesten un mayor deseo de retornar.

Cuadro 13

<b>Características del Hogar-Ocupación Agrícola en Origen y Receptor</b>				
<b>A. Deseo de Retorno</b>				
<b>Variable</b>	<b>No Desea Retornar</b>	<b>Desea Retornar</b>	<b>Pearson Chi2/ T-stat</b>	<b>Prob.</b>
% Jefe Empleado en Agricultura Origen	55%	76%	18.23	0.00
% Jefe Empleado en Agricultura Receptor	14%	36%	36.15	0.00
<b>B. Retorno bajo escenario hipotético</b>				
% Jefe Empleado en Agricultura Origen	55%	56%	0.04	0.84
% Jefe Empleado en Agricultura Receptor	12%	23%	15.06	0.00

Finalmente, el Cuadro 14 ilustra las diferencias en el deseo de retorno según la participación de los miembros del hogar en organizaciones campesinas y políticas en el origen y en el receptor. Si bien no parece haber muchas diferencias estadísticamente significativas en la participación en organizaciones entre aquellos hogares que quieren y no quieren retornar, los datos sugieren que la vinculación a organizaciones campesinas en el origen es mayor en aquellos hogares que si bien no quieren retornar en las condiciones actuales, desearían hacerlo bajo el escenario hipotético.

Cuadro 14

<b>Características del Hogar-Participación en Organizaciones (mayores de 18 años)</b>				
<b>A. Deseo de Retorno</b>				
<b>Variable</b>	<b>No Desea Retornar</b>	<b>Desea Retornar</b>	<b>Pearson Chi2/ T-stat</b>	<b>Prob.</b>
% Participaba en Organización Campesina Origen	12%	15%	0.63	0.43
% Participaba en Organización Política Origen	9%	7%	0.99	0.32
% Participaba en Organización Política Receptor	7%	14%	8.92	0.00
% Participaba en Organización Campesina Receptor	7%	6%	0.36	0.55
<b>B. Retorno bajo escenario hipotético</b>				
% Participaba en Organización Campesina Origen	12%	13%	0.00	0.96
% Participaba en Organización Política Origen	8%	13%	3.58	0.06
% Participaba en Organización Política Receptor	7%	5%	0.43	0.51
% Participaba en Organización Campesina Receptor	8%	5%	2.03	0.15

## 5. Conclusiones

El retorno bajo un escenario de posconflicto constituye la mejor estrategia de estabilización socioeconómica para los hogares desplazados. A pesar de esto, y a pesar del énfasis del actual gobierno en promover el retorno de los desplazados hacia sus municipios de origen, los datos de la EDHD-2004 sugieren que sólo el 12% de los hogares desplazados desea retornar.

Los datos de la EDHD-2004 sugieren que aquellos hogares que desean retornar exhiben un mayor porcentaje de desplazamiento al interior del mismo municipio de origen y se desplazaron, en mayor proporción, con la familia completa. De igual forma, hogares que tenían predios relativamente grandes en el origen, que mantienen algún tipo de control y continúan destinando a labores agrícolas dichos predios y que podrían recuperar sus tierras en un eventual retorno, manifiestan una mayor disposición a retornar. Finalmente, hogares dedicados a labores agrícolas en el municipio de origen o receptor desean retornar.

Por otro lado, hogares que se desplazaron por razones económicas, que perciben presencia de guerrilla en su municipio de origen, que tuvieron acceso a ciertos tipos de ayuda estatal y que tienen jefatura femenina o jefe de hogar viudo(a) manifiestan una menor disposición a retornar.

De igual forma, diferentes características del proceso de desplazamiento y de los hogares inciden en la forma en la cual programas de retorno (como los descritos en el escenario hipotético de la EDHD-2004) pueden cambiar el deseo de retorno de aquellos hogares que bajo las condiciones actuales no estarían dispuestos a retornar. Hogares cuyo desplazamiento fue generado por ataques directos, que perciben presencia de fuerzas del Estado en el municipio receptor, que tienen jefatura femenina y cuyo jefe de hogar es viudo(a) no están dispuestos a retornar incluso bajo escenarios hipotéticos en los cuales mejorarán las condiciones en el origen. Por otro lado, hogares que se desplazaron al interior del municipio, que perciben presencia de fuerzas estatales en el municipio de origen, que abandonaron pero podrían recuperar sus tierras y que estaban vinculados a organizaciones campesinas en el municipio de origen estarían dispuestos a retornar bajo programas de retorno como los descritos en el escenario hipotético, a pesar de que no desean retornar en las condiciones actuales.

## Referencias

- ACNUR (2003). *La población desplazada en Bogotá: una responsabilidad de todos*. ACNUR, Proyecto Bogotá Cómo Vamos. Bogotá, Colombia.
- Aqa, Sabed, Katrin Kinzelbach, Oren Schlein y Pontus Ohrstedt (2004). Protecting displaced population from landmines-a call for joint action. *Forced Migration Review*, No. 21, Septiembre.
- Attanasio O. et. al. (2005) *Displacement, Conflict and Welfare: An Empirical Analysis*. Progress Report. Bogotá, Colombia.
- Bandeira, P. (2004). *Towards a Proactive Policy for the Displaced Population in Colombia: Evidence from Three Case Studies*. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- BHAS (2002) *Welfare in Bosnia and Herzegovina, 2001: Measurement and Findings. Report*. Prepared by the State Agency for Statistics (BHAS).
- Bruck, T (..) *The Welfare Effects of Farm Household Activity Choices in Post-War Mozambique*. Household in Conflict Network. Documento de Trabajo No 04.
- Cairns, E. (1997). *A Safer Future: Reducing the Human Cost of War*. Oxford: Oxfam Publications.
- Cárdenas, J.C. y Polanía, S. (2005). *Riesgo compartido redes sociales para enfrentar la pobreza: Experimentos en el programa Familias en Acción*. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Celis, Andrés (2004). Intervención Mesa de Trabajo Temática en *Análisis de experiencia en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento*. Memoria de Seminario Internacional. Bogotá, Colombia.
- CHF (2003) *Manual operativo para las entidades operadoras, Programa de asistencia económica. CHF Colombia-USAID*. Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República - CGR (2005). *La política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia: ¿Sólo buenas intenciones?* Informe de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2000). *Sentencia No. SU-1150 de 2000*. Bogotá, Colombia
- Corte Constitucional (2002). *Sentencia No. T- 215 de 2002*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá, Colombia.

- Corte Constitucional (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá, Colombia.
- Heckman, J, H. Ichimura y P. Todd (1997). “Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job-Training Program,” *The Review of Economic Studies* 64(4):605-654.
- Heckman, J, H. Ichimura y P. Todd (1998). “Matching as an Econometric Evaluation Estimator,” *The Review of Economic Studies* 65(4):261-294.
- Hegre, H., T. Ellingsen, S. Gates and N.P. Gleditsch (2001). “Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil , 1816 – 1992.” *American Political Science Review* 95(1): 33-48.
- Henao, H. et al. (1998). *Desarraigo y futuro. Vida cotidiana de familias desplazadas de Urabá*. Cruz Roja Colombiana, Cruz Roja. Medellín, Colombia.
- Ibáñez, A.M. and P. Querubin (2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Documento CEDE 2004-23. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Ibáñez, A.M. y C.E. Vélez (2003a). *Forced Displacement in Colombia: Causality and Welfare Losses*. Documento sin publicar.
- Ibáñez, A.M. y C.E. Vélez (2003b). *Distribución desigual de las responsabilidades de atención a la población desplazada entre los municipios Colombianos*. Documento CEDE 2003-37. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Kirchhoff, S. and Ibáñez, A.M. (2001). *Displacement Due to Violence in Colombia: Determinants and Consequences at the Household Level*, ZEF – Discussion Papers on Development Policy No. 41. Bonn University.
- Meertens, D. (1999). Desplazamiento forzado y género. en *Desplazados, Migraciones Internas y Reestructuraciones Territoriales*. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Naciones Unidas, (1998). *Principios rectores del desplazamiento forzado*. Informe del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas. Naciones Unidas, Febrero de 1998.
- Neira, P (2004). *Desplazamiento forzoso en Soacha: ¿Se recuperan los desplazados del choque inicial?* Documento CEDE 2004-10. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Núñez, J. y Espinosa, S. (2005) Determinantes de la pobreza y la vulnerabilidad. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

- Organización Internacional de las Migraciones (2002). *Diagnóstico sobre la población desplazada en seis departamentos de Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Organización Panamericana de la Salud, (2003) *Comparación de la situación de salud entre población en situación de desplazamiento y receptora, en seis ciudades. 2002-2003*. Serie Salud y Desplazamiento en Colombia. Medellín, Antioquia.
- PMA (2003). *Evaluación de las necesidades alimentarias de la población desplazada por la violencia en Colombia*. Informe Final. Bogotá, Colombia.
- Reyes, A. y A.M. Bejarano (1998). “Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea.” *Análisis Político* 5:6-27.
- Richter, K. (2004) *Well being during a time of change: Timor-Leste on the path to independence*. World Bank.
- Rosenbaum, P. and D.B. Rubin (1983). “The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects”, *Biometrika*, 70:41-55.
- RSS (2002). *Informe al Congreso de la República*. Presidencia de la República Enero 2001-Febrero 2002. Marzo 15 de 2002.
- RSS (2004). *Informe de Gestión: Agosto 2002-Julio 2004*. Bogotá, Colombia.
- Sánchez-Garzoli, Ximena (2004). Buscando soluciones verdaderas para los desplazados: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y experiencias internacionales de retorno, reasentamiento y reintegración voluntaria. En *Análisis de experiencia en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento*. Memoria de Seminario Internacional. Bogotá, Colombia.
- Sen, A (1999a) *The possibility of social choice*. The American Economic Review. Vol 89, No 3, 349-378.
- Sen, A. y Nussbaum, M (c) (1996) *The Quality of Life*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de Méjico, Méjico.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Stifel, D et. al. (1999) *Inter-temporal Changes in Welfare: Preliminary Results from Nine African Countries*. Cornell University.
- World Bank (2002). *Colombia Poverty Report*. World Bank.