
políticas sociales

El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas

Ana María Ibáñez
Andrea Velásquez

División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, noviembre de 2008



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Este documento fue preparado por Ana María Ibáñez, consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Andrea Velásquez, asistente de investigación, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Colombia bajo la coordinación de María Elisa Bernal y contribuye al componente 3 *Social Cohesion Policies* del proyecto CEPAL/SIDA “Enhancing Economic and Social Conditions and Opportunities of Vulnerable Groups in Latin America” (SWE/07/003). Las autoras agradecen a Olga Lucía Acosta, directora de la Oficina de la CEPAL en Colombia y a los siguientes expertos que participaron en el debate sobre el contenido del documento: María Angélica Alvarado del Departamento Nacional de Planeación, Javier Bahamón de CODHES, Ligia Margarita Borrero de Acción Social, Presidencia de la República, Fernando Calado de OIM, María Gloria Cano de Econometría S.A., Carlos E. Jaramillo B., de Acción Social, Presidencia de la República y al Padre Mauricio Pontín de la Pastoral Social.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162 ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323245-3

LC/L.2970-P

Nº de venta: S.08.II.G.82

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. La población desplazada en Colombia	7
II. Motivos y tipos de desplazamiento	13
III. Impacto del desplazamiento forzoso en el bienestar de los hogares desplazados	17
IV. Situación de más largo plazo, en el lugar de recepción	27
A. El mercado laboral de la población desplazada	31
B. El perfil laboral de los hogares desplazados	33
V. Impacto de los programas de generación de ingresos	43
VI. La política colombiana para la población desplazada: análisis y recomendaciones	47
A. Marco legal y de política	47
B. Recomendaciones de política	51
C. Asignación presupuestal para los programas orientados a la población desplazada	54
D. El proceso de registro – RUPD	57
VI. Conclusiones	61
Bibliografía	63
Anexos	65
Serie Políticas sociales: números publicados	75

Índice de cuadros

CUADRO 1	MOTIVO Y CARACTERÍSTICAS DEL DESPLAZAMIENTO.....	15
CUADRO 2	ESTRUCTURA DE LOS HOGARES DESPLAZADOS	19
CUADRO 3	TENENCIA DE ACTIVOS	20
CUADRO 4	PÉRDIDAS DE BIENESTAR POR EL DESPLAZAMIENTO: MERCADO LABORAL Y CONSUMO AGREGADO.....	21
CUADRO 5	PÉRDIDAS DE BIENESTAR POR EL DESPLAZAMIENTO: EDUCACIÓN, SALUD Y SERVICIOS PÚBLICOS	22
CUADRO 6	CARACTERÍSTICAS MERCADO LABORAL: POBLACIÓN DESPLAZADA Y NO DESPLAZADA.....	35
CUADRO 7	POBLACIÓN DESPLAZADA V/S POBLACIÓN NO DESPLAZADA VINCULADA AL SECTOR INFORMAL	36
CUADRO 8	PRINCIPALES RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	38
CUADRO 9	VINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES AL MERCADO LABORAL	39
CUADRO 10	VINCULACIÓN NIÑOS Y NIÑAS ENTRE 12 Y 17 AÑOS DESPLAZADOS Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO.....	39
CUADRO 11	PROCESO DE INSCRIPCIÓN - RUPD.....	58
CUADRO 12	TIEMPO TRANSCURRIDO ENTRE DISTINTAS ETAPAS.....	58
CUADRO 13	AYUDA RECIBIDA.....	59
CUADRO A1	LEYES RELACIONADAS CON DESPLAZAMIENTO FORZOSO	67
CUADRO A2	DECRETOS RELACIONADOS CON DESPLAZAMIENTO FORZOSO.....	68
CUADRO A3	ACUERDOS RELACIONADOS CON DESPLAZAMIENTO FORZOSO.....	71
CUADRO A4	RESOLUCIONES, DIRECTIVAS Y CIRCULARES RELACIONADAS CON DESPLAZAMIENTO FORZOSO.....	72
CUADRO A5	SENTENCIAS RELACIONADAS CON LA POBLACIÓN DESPLAZADA	73
CUADRO A6	DOCUMENTOS CONPES RELACIONADOS CON DESPLAZAMIENTO FORZOSO	73

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	INDIVIDUOS DESPLAZADOS ANUALMENTE.....	9
GRÁFICO 2	MINORÍAS ÉTNICAS COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.....	11
GRÁFICO 3	AUTORES DEL DESPLAZAMIENTO	14
GRÁFICO 4	PORCENTAJE DE CONSUMO DONADO Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO	21
GRÁFICO 5	EVOLUCIÓN DEL CONSUMO POR ADULTO EQUIVALENTE, PORCENTAJE DE GASTO DESTINADO A ALIMENTOS, INTERRUPTIÓN ESCOLAR Y TRABAJO INFANTIL.....	28
GRÁFICO 6	RECUPERACIÓN DE ACTIVOS Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO EN RECEPCIÓN	29
GRÁFICO 7	ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO.....	30
GRÁFICO 8	EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO DEL JEFE DEL HOGAR E INGRESO LABORAL CON EL TIEMPO DE ASENTAMIENTO.....	31
GRÁFICO 9	VINCULACIÓN AL SECTOR INFORMAL Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO.....	37
GRÁFICO 10	TASA DE DESEMPLEO Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO.....	40
GRÁFICO 11	SALARIO REAL POR DÍA Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO.....	41
GRÁFICO 12	RECURSOS INVERTIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL EN ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA: TOTAL Y PER CÁPITA (1995-2006)	55
GRÁFICO 13	DISTRIBUCIÓN POR ENTIDADES EJECUTORAS (1995-2004).....	56
GRÁFICO 14	DISTRIBUCIÓN POR COMPONENTES DE ATENCIÓN (1995-2004).....	56

Índice de mapas

MAPA 1	DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL DESPLAZAMIENTO	10
MAPA 2	ÍNDICE DE PRESIÓN E INTENSIDAD.....	11

Resumen

El prolongado conflicto civil en Colombia ha significado el éxodo de miles de colombianos tras ser o evitar ser víctimas de los grupos armados al margen de la ley. Hoy, los registros oficiales contabilizan 2.169.874¹ personas que se han desplazado forzosamente, cifra que equivale al 5% de la población colombiana y es la segunda en magnitud y la tercera como porcentaje de la población total, en el mundo². La expansión territorial del conflicto ha implicado, además, que el desplazamiento forzoso afecte a la gran mayoría de los municipios del país.

El impacto social y económico del desplazamiento forzoso es sustancial. La violencia que lo causa obliga a los hogares a migrar intempestivamente, impidiendo a sus víctimas preparar la migración para mitigar sus impactos y proteger sus activos. La naturaleza rural del conflicto colombiano significa que casi todos los hogares desplazados provienen de áreas rurales y se dedicaban a labores agrícolas. Su inadecuada experiencia laboral, para las zonas urbanas redundaba en altas tasas de desempleo y pocas alternativas de generación de ingresos. La elevada pérdida de activos, la dificultad para insertarse en los mercados laborales y las escasas oportunidades de generación de ingresos derivan en caídas sustanciales en el bienestar económico y condiciones económicas mucho peores que aquellas de los pobres urbanos.

¹ Acción Social. Fecha de corte: 3 de septiembre de 2007.

² Sudán ocupa el primer lugar en magnitud. Sudán y Uganda ocupan el primer y segundo lugar como proporción del total de su población.

La magnitud del desplazamiento, sus difíciles condiciones económicas y la violación de sus derechos humanos ha provocado la creación de un marco legislativo sólido considerado como uno de los más avanzados en el mundo. La solidez del marco legal no se ha traducido, empero, en la implementación de políticas efectivas para atender a la población desplazada. La política pública hacia esta población ha sido relativamente efectiva en la provisión de ayuda humanitaria de emergencia y en la prestación de servicios típicamente prestados por el Estado, tales como salud y educación. Dichos programas, al sólo requerir la expansión de la capacidad instalada para atender a la población desplazada, han sido exitosos. De otro lado, los programas especiales para la población desplazada, tales como los de estabilización socioeconómica, son poco efectivos debido al bajo presupuesto asignado a los mismos y la falta de voluntad política. Ello ha significado una alta dependencia de la población desplazada hacia la ayuda estatal debido a la imposibilidad de generar suficientes ingresos para cubrir sus necesidades mínimas.

El objetivo de este documento es analizar el fenómeno del desplazamiento forzoso en Colombia, las condiciones socioeconómicas de la población desplazada en el municipio de recepción, su desempeño en los mercados laborales y las políticas públicas para su atención. El documento consta de ocho capítulos, incluida esta introducción. El segundo capítulo describe el fenómeno del desplazamiento forzoso en Colombia. Las causas de éste se describen en el capítulo tres. Las condiciones socioeconómicas de la población desplazada y la comparación de las mismas con las de la población pobre urbana se presentan en el capítulo cuarto. El capítulo quinto analiza la vinculación de la población desplazada a los mercados laborales urbanos, compara su situación laboral frente a los trabajadores del sector informal. En el sexto evalúa la efectividad de los programas de generación de ingresos orientados a la población desplazada. La legislación y las políticas públicas dirigidas a esta población se examinan en el capítulo siete. Por último, en el capítulo ocho se presentan las conclusiones de este estudio.

I. La población desplazada en Colombia

El desplazamiento forzoso se genera durante los conflictos internos debido a los ataques directos a la población civil o a la necesidad de evitar posibles ataques. La intensificación de los conflictos civiles, durante las últimas décadas, ha derivado en un incremento sustancial del número de desplazados internos. Desde la década de los noventa, con el fin de la Guerra Fría, los conflictos interestatales han disminuido mientras que los intraestatales se han incrementado. En los conflictos internos, las estrategias militares de los grupos rebeldes tienen como objetivo aumentar su poder, tanto económico como político, y debilitar el del Estado, y una de las formas más eficaces de lograrlo es atacar a la población civil, con el consecuente despoblamiento territorial, la desarticulación de redes sociales, la intimidación, las amenazas y la apropiación de activos y recursos valiosos (Azam y Hoeffler, 2002). Como consecuencia, las víctimas del conflicto son, en un alto porcentaje, población civil, que se refleja en la magnitud de la población refugiada e internamente desplazada³. El número total de desplazados en el mundo ha alcanzado las 25 millones de personas (ACNUR, 2006) y el impacto sobre su bienestar es considerable.

En Colombia, las cifras oficiales indican que el número de personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD)⁴ en

³ La población civil víctima del conflicto armado, de la violencia generalizada o de abusos sobre sus derechos humanos, que atraviesa las fronteras del país en búsqueda de mejores condiciones de vida, es la población refugiada. Los civiles que migran por las mismas razones que los refugiados, pero se quedan en el país de origen por algún motivo, constituyen la población internamente desplazada (ACNUR, 2006).

⁴ Acción Social. Fecha de corte: 3 de septiembre de 2007.

condición de desplazamiento es 2.169.874, que corresponden a 485.579 hogares. Es importante tener en cuenta que las cifras reportadas del RUPD equivalen a los hogares e individuos que llevan a cabo el registro en el RUPD de Acción Social por medio de su declaración ante una entidad del Ministerio Público. De otro lado, el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (SISDES) de la Consultoría para los Derechos Humanos (CODHES) reporta 3.676.038 personas desplazadas⁵. La divergencia en las cifras no es sorprendente dado que ambos sistemas de información miden variables diferentes. El RUPD registra la población desplazada que se acerca a las entidades estatales a solicitar ayuda gubernamental y, por ende, no corresponde al total de la población desplazada en Colombia. Los programas de atención hacia las víctimas de la migración forzada, en Colombia, se basan en mecanismos de demanda, es decir que para poder recibir la asistencia estatal las personas deben acercarse a rendir una declaración juramentada ante las entidades del Ministerio Público en cualquier municipio. Por diferentes razones, tales como falta de información acerca de los programas o de los trámites necesarios para ser beneficiario de los mismos, miedo a perder el anonimato, o un rechazo⁶ de la declaración por parte de Acción Social⁷, hay una brecha entre el total de la población desplazada y el porcentaje que decide declarar. Los datos de la Encuesta Nacional de Hogares Desplazados (ENHD) 2004 señalan que la tasa de subregistro en Colombia es cerca del 30% (Ibáñez et. al, 2006), es decir que el total de población desplazada sería aproximadamente de 3.080.457 individuos, equivalentes a 689.351 hogares.

La brecha en las estadísticas reportadas por estas entidades se explica básicamente por la definición de población desplazada que cada una adopta, los años de referencia y el sistema de recolección de datos. El RUPD contabiliza solamente a los hogares que son registrados después de haber realizado la declaración, lo cual excluye a los hogares que no declaran, cuya declaración no es considerada válida, que declaran después de un año de ocurrido el desplazamiento o que retornan al lugar de origen. Asimismo, la población que migra a causa de las fumigaciones a cultivos ilícitos no es contabilizada. Por otro lado, el CODHES utiliza el método de “estadística por consenso” para construir sus cifras, la cual se basa en la recolección de información suministrada por organizaciones de desplazados, ONG’s, autoridades locales y regionales, periódicos, revistas y noticieros nacionales. Dada las diferencias en las definiciones de población desplazada, las cifras del CODHES doblan aquellas reportadas por el RUPD.

Como se aprecia en el gráfico 1, las cifras del RUPD y del SISDES fueron similares en magnitud y tendencia hasta 2003, año en el que la diferencia se evidencia. Para el periodo comprendido entre 2000 y 2002, las cifras exhibían una tendencia similar, pero a partir de 2003 es opuesta: mientras el RUPD reporta una tendencia decreciente, SISDES reporta una creciente⁸. A partir de 2004, las cifras del RUPD muestran de nuevo un incremento sostenido en el número de desplazados. Dicho incremento es preocupante ya que el acuerdo de paz con los grupos paramilitares logró una caída en el número de personas desplazadas, que parece no ser sostenible pues a partir de 2005 el desplazamiento crece y se mantiene la misma tendencia en 2007.

Además de la magnitud del desplazamiento, la expulsión y recepción de población desplazada abarca casi la totalidad del país. Según datos de Acción Social, a septiembre de 2007, aproximadamente 1.142 municipios eran receptores o expulsores, es decir un poco más del 95% del total de municipios colombianos. En el mapa 1 se muestra los municipios expulsores y receptores de población desplazada⁹, lo cual evidencia la expansión del fenómeno en Colombia.

⁵ Cifras actualizadas a junio de 2006.

⁶ Los hogares no son incluidos en el RUPD 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 (Ibáñez et. al, 2006).

⁷ Acción Social es la entidad encargada de coordinar la política para la población desplazada en Colombia.

⁸ El gráfico 1 muestra la tendencia de las cifras para las dos entidades a partir del 2000, ya que el RUPD fue creado en 1999 y las cifras anteriores a este año no son significativas.

⁹ Población desplazada de 1999 a 2007.

GRÁFICO 1
INDIVIDUOS DESPLAZADOS ANUALMENTE



Fuente: AS y CODHES.

La intensidad de la expulsión y la presión de recepción de la población desplazada difieren a lo largo del territorio colombiano (véase mapa 2). Los municipios con un mayor índice de presión de recepción fueron, en el 2005: Quibdó, Sincelejo y Florencia¹⁰, con índices entre el 20 y el 26%. Ello significa que estas ciudades intermedias han recibido un poco más de un 20% de su población en sólo unos cuantos años, lo cual es, sin duda, un reto de política pública para las autoridades locales que deben atender su población y flujos de desplazados en condiciones bastante precarias. Los municipios con mayor índice de intensidad de la expulsión¹¹, es decir, aquellos con mayor número de individuos que salen del municipio por cada cien mil habitantes fueron Bojayá (Departamento del Chocó), Cocorná (Departamento de Antioquia), y El Tarra (Departamento del Norte de Santander) con índices entre el 82 y 94% (Ibáñez y Moya, 2007)¹².

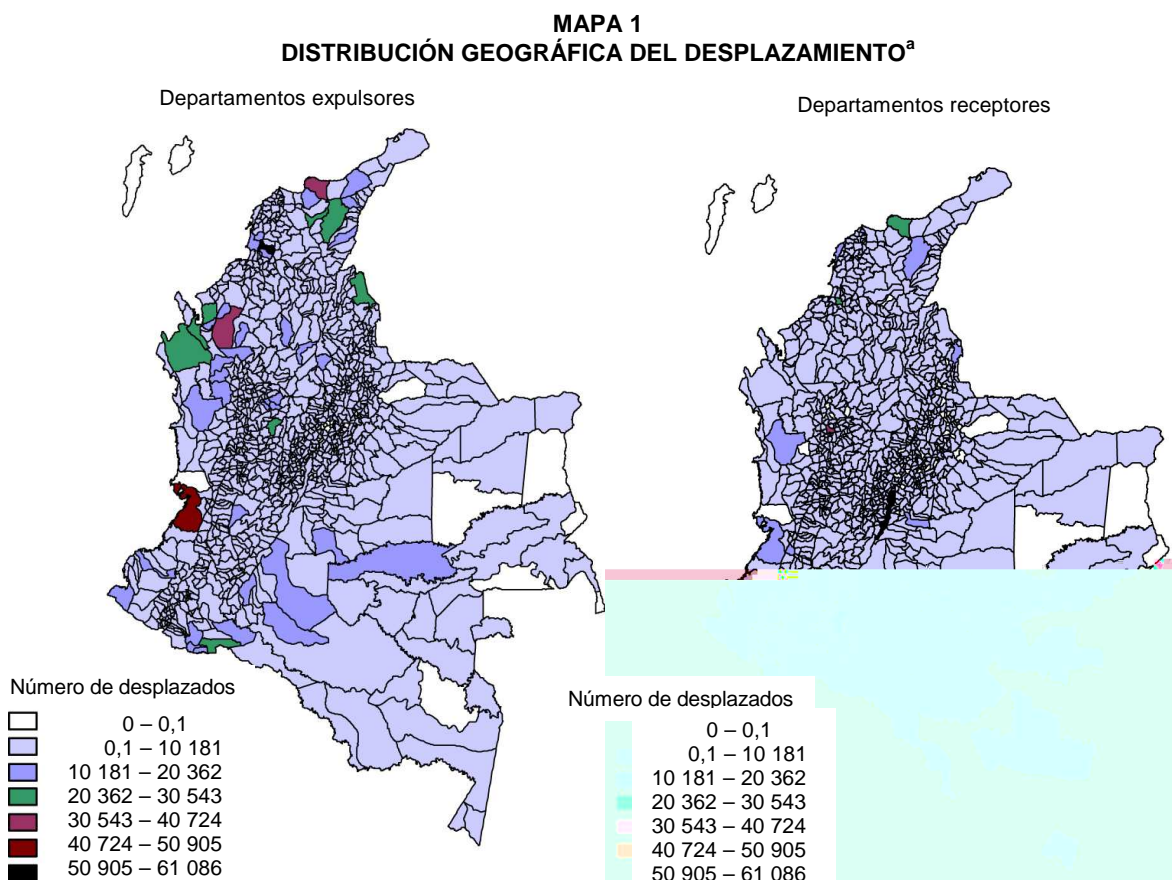
El desplazamiento forzado afecta especialmente a la población en edad productiva. A septiembre de 2007, las cifras de Acción Social muestran que el desplazamiento afecta a mujeres y hombres casi en la misma proporción. Cerca del 52% de la población desplazada corresponde al género masculino, mientras casi el 48% son mujeres. La gran mayoría de las víctimas están en la edad más productiva, entre los 14 y 60 años, lo cual puede explicar el fuerte impacto en las tasas de desempleo de la población desplazada en el municipio receptor. Casi el 63% están en este rango de edad, mientras el 32% son menores de 14 años y el restante 5,4% corresponde a adultos mayores de 60 años. El índice de dependencia de los hogares es significativo, un poco más del 37%, lo cual

¹⁰ Quibdó es la capital del departamento de Chocó, se encuentra ubicado a 578 kilómetros al Noroccidente de Bogotá, y su población en 2005 ascendía a 99,656 personas; Sincelejo, es la capital del departamento de Sucre, se encuentra ubicado a 987 kilómetros al Norte de Bogotá, y su población en 2005 ascendía a 269,010 personas; Florencia es la capital del departamento de Caquetá, está ubicado a 563 kilómetros al Sur de Bogotá, y su población en 2005 estaba alrededor de las 151,403 personas.

¹¹ Número de desplazados expulsados en un municipio por cada cien mil habitantes.

¹² Previo a los procesos de desplazamiento, la población de Bojayá era aproximadamente de 11,395 personas, la de Cocorná de 20,583 personas, y la de El Tarra de 12,780 personas.

aunado a las malas condiciones laborales en el lugar de recepción, influye de manera negativa en la capacidad generadora de ingresos de los hogares.



Fuente: Cálculos de las autoras con base en RUPD.

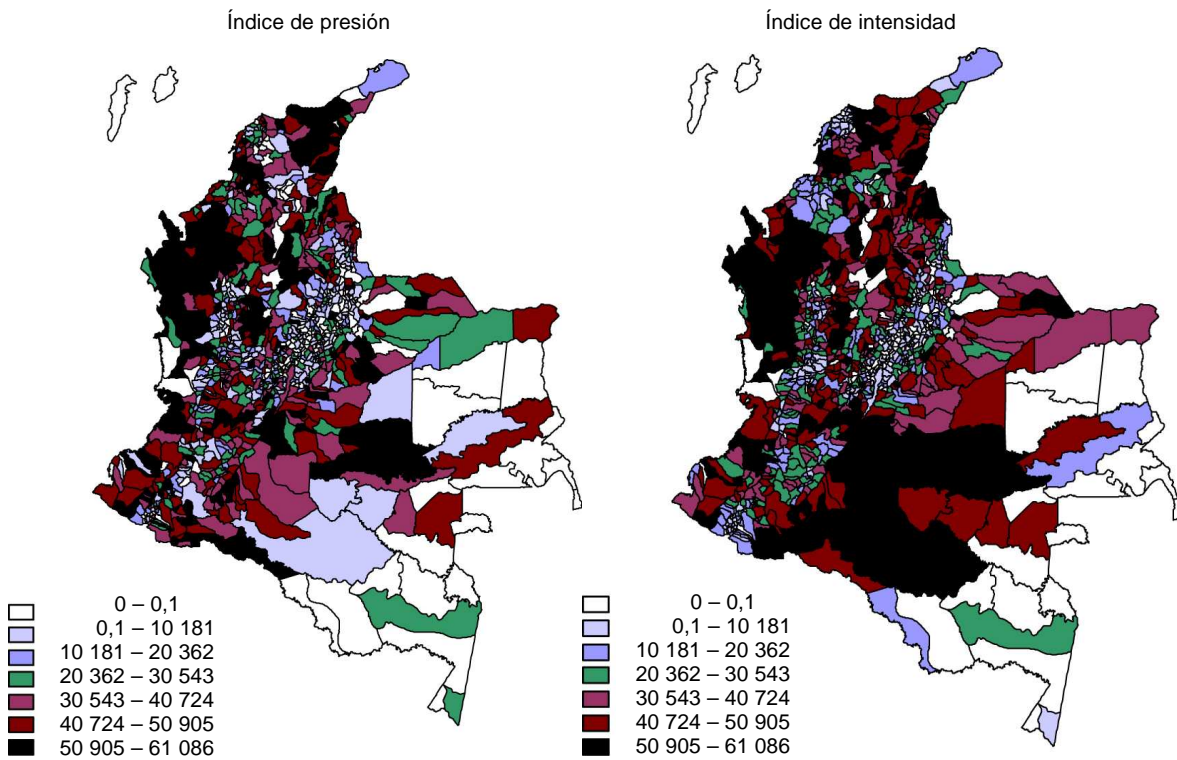
^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Existen, además, grupos de la población que debido a sus características presentan un mayor nivel de vulnerabilidad tras ocurrido el desplazamiento. Las minorías étnicas son un claro ejemplo, debido al cambio cultural que deben enfrentar además de las pérdidas económicas que impone la migración forzada. Los grupos étnicos¹³ representan el 8,20% de la población desplazada y este porcentaje ha venido aumentando en los últimos años, tal como se muestra en el gráfico 2. Entre 2002 y 2006, más del 12% de la población desplazada pertenecía a estas minorías. Dos razones, no excluyentes, pueden estar causando el éxodo de esta población. Por un lado, el traslape de las regiones donde residen con aquellas a donde se ha trasladado el conflicto. Por otro lado, es probable que los grupos al margen de la ley estén atacando a las minorías étnicas para ocupar sus tierras.

Como ya se ha mencionado, la magnitud del desplazamiento en Colombia es el segundo en términos absolutos en el mundo. Según el Internal Displacement Monitoring Centre IDMC (2006), Sudán, Uganda, Colombia, República Democrática del Congo e Irak, son los países con los casos más graves de migración forzada: en Sudán el número de desplazados representa el 14,8% de la población total, el 6,9% en Uganda, casi el 5% en Colombia (según los datos más recientes), en Irak es un poco más del cuatro y en la República Democrática del Congo alcanza casi el 3% (IDMC, 2006).

¹³ Los grupos étnicos se dividen según Acción Social en: Indígenas, Negros o Afrocolombianos, Gitanos y Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia.

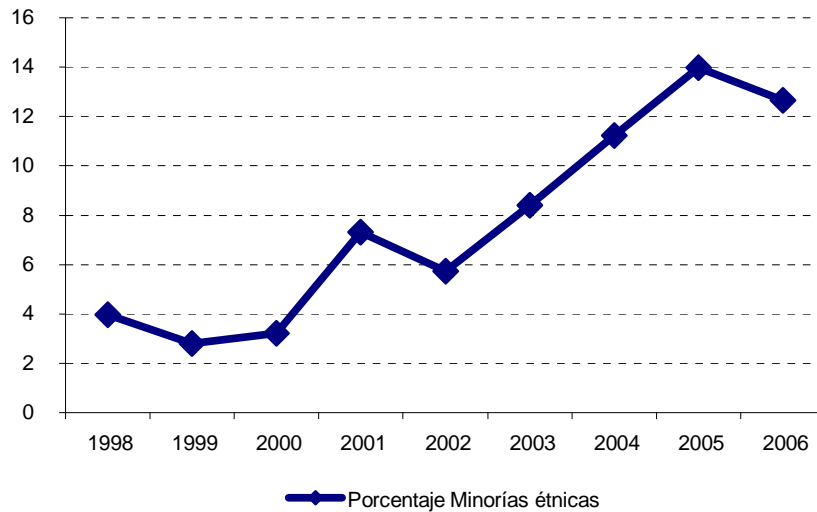
**MAPA 2
ÍNDICE DE PRESIÓN E INTENSIDAD^a**



Fuente: Cálculos de las autoras con base en cifras de Acción Social.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

**GRÁFICO 2
MINORÍAS ÉTNICAS COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA
(En porcentajes)**



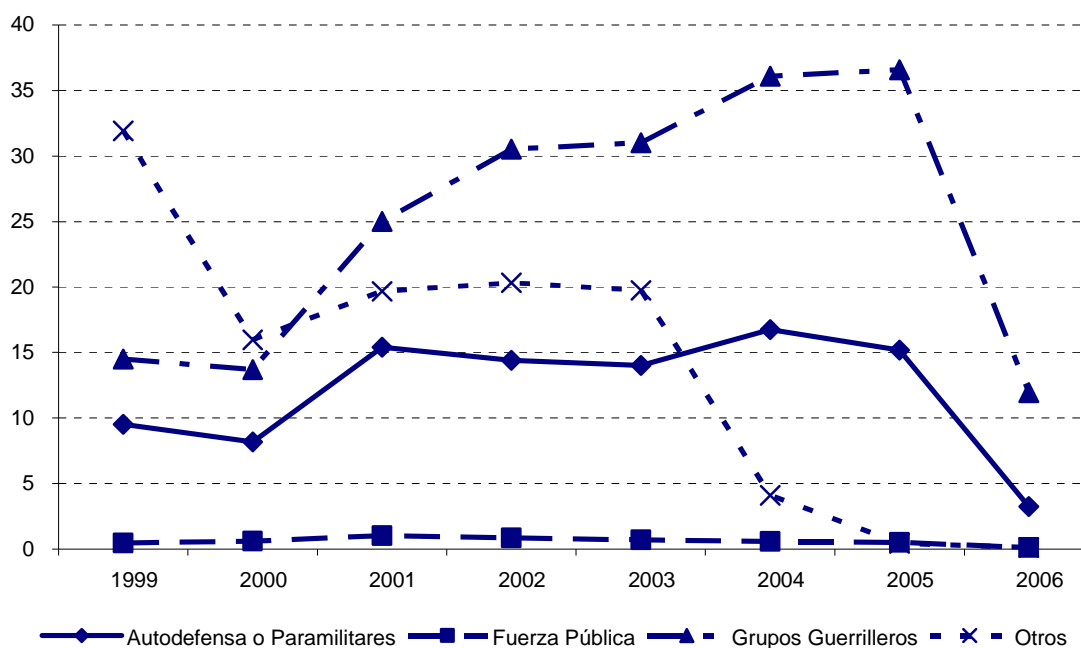
Fuente: Acción Social.

II. Motivos y tipos de desplazamiento

Las víctimas del desplazamiento forzoso migran a causa del conflicto armado, bien sea por ataques directos o como estrategia para evitar hechos violentos. Los principales responsables de la migración forzada son los grupos al margen de la ley (guerrillas y paramilitares o autodefensas). En el gráfico 3 se muestra la tendencia del desplazamiento por autores a partir de 1999. En septiembre de 2007, las autodefensas eran responsables del 12,33% de los desplazamientos, los grupos guerrilleros de un poco más del 25%, las fuerzas públicas del 0,65% y otros autores del 18%. La responsabilidad de las autodefensas en el desplazamiento forzoso ha disminuido de 13% en 2005 a 3,2% en 2006, presumiblemente debido a los acuerdos de paz firmados con dichos grupos. Por otro lado, la responsabilidad de los grupos guerrilleros disminuyó del 35,6% en el 2005 al 12% en el 2006, mientras que la responsabilidad de autores desconocidos aumentó del 43% al 63% en estos dos años. En este punto, cabe señalar que en Colombia la mayor parte de los desplazamientos ocurren a nivel individual. A septiembre de 2007, los desplazamientos individuales alcanzaron el 80,8%, mientras que los masivos¹⁴ estaban alrededor del 19%.

¹⁴ “Conforme al acuerdo establecido con el gobierno nacional, el CICR brinda ayuda humanitaria de emergencia principalmente en los casos de desplazamiento masivo. Según las clasificaciones de la Red de Solidaridad Social aceptadas comúnmente, un éxodo o desplazamiento masivo se registra cuando las personas desplazadas constituyen un grupo de más de diez hogares o más de 80 personas.” (Piffano, 2004).

GRÁFICO 3
AUTORES DEL DESPLAZAMIENTO
(En porcentajes)



Fuente: Acción Social (AS).

En el cuadro 1 se analizan las características y los motivos del desplazamiento, según los datos de la ENHD-2004. Como se puede apreciar, las estrategias usadas por los grupos al margen de la ley para provocar el desplazamiento son las amenazas, los homicidios, la tortura o la desaparición forzada. Casi el 88% de los hogares migra de manera reactiva, es decir tras ser víctimas directas del conflicto armado: 54,5% por recibir una amenaza directa, casi el 19% por intento de homicidio y 34,5 por homicidio a algún miembro de la familia, entre otros. Por otro lado, cerca del 12% de los hogares migra preventivamente, bien sea por el nivel de violencia en la zona o por percibir posibles amenazas.

Las estrategias de migración adoptadas, ya sean para protegerse de posteriores ataques o para mitigar el impacto económico, indican que en casi el 60% el desplazamiento ocurre dentro del mismo departamento, y solamente en el 17% de los casos la migración es intramunicipal. La migración se realiza mayoritariamente de manera directa (93%) al municipio de recepción donde se asientan. Por último, un poco más del 78% de los hogares perciben el desplazamiento como una decisión definitiva. Dicho porcentaje se podría modificar si las condiciones de violencia en su municipio de origen mejoran.

CUADRO 1
MOTIVO Y CARACTERÍSTICAS DEL DESPLAZAMIENTO

Variables	Media
Motivo	
Amenaza	54,46
Intento de Homicidio	18,94
Homicidio	34,47
Desaparición o tortura	14,41
Reclutamiento forzado	17,28
Masacres	21,13
Secuestro	7,58
Confrontación armada	35,96
No cooperación con grupos armados	27,14
Violencia aleatoria	39,13
Orden de abandono	29,59
Fumigación	5,84
Características	
Desplazamiento Reactivo	87,61
Desplazamiento Intradepartamental	59,02
Desplazamiento Intramunicipal	17,75
Desplazamiento Directo	93,01
Desplazamiento percibido como permanente	76,27

Fuente: Cálculo de las autoras con base en ENDH-2004.

Además de ser un fenómeno de magnitudes considerables y abarcar casi todo el territorio nacional, el desplazamiento forzoso es provocado por flagrantes violaciones contra el derecho internacional humanitario. Es claro, tras el análisis de esta sección que la población desplazada se constituye en víctima del conflicto armado colombiano al ser objeto de crímenes de lesa humanidad. La implementación de una política para la población desplazada requiere, no solo una caracterización del proceso de desplazamiento, sino también de las características de la población desplazada.

III. Impacto del desplazamiento forzoso en el bienestar de los hogares desplazados¹⁵

El objetivo de este capítulo es examinar las pérdidas económicas consecuencia del desplazamiento forzoso a través del análisis de las pérdidas de activos que enfrentan los hogares desplazados así como los cambios en el bienestar económico en términos del ingreso laboral, el consumo agregado por adulto equivalente y el acceso a servicios sociales y públicos. Las condiciones de la población desplazada en el municipio de origen se contrastan con aquellas de los pobres e indigentes urbanos. Ello permite evaluar su situación frente a otros grupos vulnerables de la población colombiana. Por último, se estudia la realidad de dos grupos particularmente vulnerables de la población desplazada: las minorías étnicas (a las cuales se ha hecho referencia antes dado el enorme incremento del desplazamiento de esta población) y los hogares encabezados por mujeres, debido a que el hombre, jefe del hogar, fue asesinado o desapareció lo que llevó precisamente al desplazamiento.

¹⁵ Esta sección se basa en “¿Como el desplazamiento deteriora el bienestar de los hogares desplazados?: análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción (Ibáñez y Moya, 2006) y en “Vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina y de los hogares pertenecientes a minorías étnicas ante el impacto del desplazamiento forzoso” (Ibáñez y Velásquez, 2007).

La estructura del hogar determina su vulnerabilidad en el desplazamiento. Los hogares desplazados son en promedio más grandes que los pobres e indigentes urbanos, lo cual es una señal de mayor vulnerabilidad. En promedio el tamaño de los hogares desplazados es de 5,75, frente a un 4,4 de los pobres urbanos (Ibáñez y Moya, 2006). Aunque el tamaño del hogar puede reflejar su capacidad generadora de ingresos, en el caso de los desplazados el mayor número de personas se debe a la cantidad de dependientes, es decir, de niños y adultos mayores. En el cuadro 2 se observa que el número de personas menores a 14 años es 2,07 contra el 1,5 para el caso de los pobres urbanos (Ibáñez y Moya, 2006), lo cual redundante en una alta tasa de dependencia e influye de manera negativa en la capacidad de generar ingresos. Además, el número de padres es en promedio 1,67 debido, en algunos casos, a la fragmentación del hogar o muerte de alguno de los padres, antes, durante o tras el desplazamiento. Cuando las personas que abandonan el hogar son las principales receptoras del ingreso del hogar el impacto económico es más profundo. Si bien en algunos casos dicha fragmentación responde a estrategias adoptadas por los hogares para mitigar el impacto económico en el municipio de recepción, en la mayoría de las ocasiones es más bien consecuencia del conflicto armado. Como se observa en el mismo cuadro 61% de los hogares tienen jefatura masculina, quedando un 39% con una mujer al frente, la cual en buena parte de los casos no debía ser la principal receptora del ingreso en el lugar de origen.

En el cuadro 2 además se muestra los bajos niveles de escolaridad de la población desplazada. Los años de educación del jefe del hogar y el cónyuge son 5,7 en promedio y la tasa de analfabetismo es un poco más del 20%, frente a un promedio nacional de 9,6 de analfabetismo¹⁶. La baja escolaridad del jefe de hogar y del cónyuge influye sobre el bienestar de los hogares en el municipio receptor al dificultar el proceso de adaptación y la vinculación al mercado laboral. Lo anterior, aunado a las altas tasas de analfabetismo, incrementan aún más la probabilidad de caer en trampas de pobreza e indigencia y la casi imposibilidad de salir de ellas.

Los datos revelan además la alta incidencia del desplazamiento forzoso sobre las minorías étnicas, la cual como se ha mencionado antes además viene aumentando en el tiempo. Casi un 30% de los hogares desplazados provienen de grupos afrodescendientes o indígenas. Las condiciones económicas de este grupo de población, que serán profundizadas en párrafos posteriores, son aún más graves debido a la pérdida de identidad cultural que implica el desplazamiento y las dificultades de inserción en los procesos productivos de los municipios de recepción.

La migración forzada no sólo influye sobre la estructura del hogar. La naturaleza del desplazamiento conlleva elevadas pérdidas de activos puesto que, por lo general, ocurre de manera intempestiva y los hogares no tienen tiempo de proteger o vender sus activos. Esta pérdida y la destrucción de las redes sociales son características comunes de los conflictos civiles. La sostenibilidad financiera de los grupos armados depende de la capacidad militar para apropiarse de activos y extraer rentas de éstos. En el caso colombiano en particular, la tierra es uno de los activos más valiosos; no sólo por que ofrece la posibilidad de extraer rentas económicas, sino también por que aumenta el control territorial, uno de los objetivos militares de los grupos insurgentes.

En el cuadro 3 se presenta las pérdidas de tierras, la pérdida y recuperación de la vivienda y el capital físico, así como las relacionadas con el acceso a los mercados financieros formales e informales. El acceso a tierras en el municipio de origen era alto, ya sea formal o informal: un poco más del 55% de los hogares tenía tierra para cultivar. Cerca de un 35% dice contar con títulos de propiedad sobre sus predios y el restante afirma haber tenido acceso informal. La informalidad del acceso a la tierra dificulta la posible recuperación de las mismas, por lo cual solamente un poco más del 25% de los hogares considera que es posible recuperarlas tras un eventual retorno. Las pérdidas económicas relacionadas con la tierra son significativas, si además se tiene en cuenta el tamaño de los predios y su capacidad productiva. El tamaño promedio de los predios era alrededor

¹⁶ DANE, Censo de Población 2005.

de 13 hectáreas. Por otro lado, las pérdidas relacionadas con la vivienda no son despreciables. En el municipio de origen cerca del 65% de los hogares contaba con vivienda propia, cifra que cae a un poco menos del 25% en recepción. Sin embargo, alrededor del 6% de los hogares que tienen vivienda en el lugar de recepción no eran propietarios en el de origen, esto seguramente gracias a los programas públicos de vivienda de interés social.

CUADRO 2
ESTRUCTURA DE LOS HOGARES DESPLAZADOS

VARIABLES	Media
Jefatura masculina	61,00%
Tamaño del hogar en origen	5,75
Tamaño del hogar en recepción	5,27
Número de personas menores de 14 años	2,07
Número de personas entre 14 y 60	2,89
Número de personas mayores de 60	0,28
Tasa de dependencia	0,36
Número de padres	1,67
Número de hijos	2,85
Tamaño familia extendida	0,72
Años escolaridad jefe del hogar	5,7
Años escolaridad cónyuge	5,76
Porcentaje de alfabetismo jefe del hogar	79,10%
Pertenencia a grupos indígenas	17,20%
Pertenencia a grupos afrodescendientes	10,90%

Fuente: Cálculo de las autoras con base en ENDH-2004.

Además de la pérdida de la tierra y la vivienda, los hogares desplazados pierden otros activos físicos que ocasionan mermas importantes. La pérdida de activos físicos, sin contabilizar tierras, es alrededor de \$9,6 millones de pesos (cerca de US\$5.000) por hogar desplazado y la recuperación de activos es mínima, alrededor de los \$100 mil pesos (cerca de US\$50) por hogar. Las pérdidas de activos son significativas y dada la naturaleza del desplazamiento, la recuperación del estatus económico que tenían antes del desplazamiento es difícil. El relato de una persona desplazada de la comunidad de San Miguel, Medio San Juan, Departamento del Chocó es un ejemplo ilustrativo: cuando su comunidad se desplazó las lanchas sólo iban cargadas de pequeñas maletas y plátano, ya que tuvieron que abandonar sus predios intempestivamente (CODHES, 2007).

La pérdida de activos limita la capacidad de acceder a créditos formales o informales, lo cual dificulta la posibilidad de generar ingresos y sobreponerse económicamente tras el desplazamiento. El acceso a préstamos, tanto informales como formales, disminuye en el municipio de recepción. La factibilidad de obtener un crédito informal se reduce a casi la mitad, pasando de cerca del 18% en el origen a un poco más del 9% en el de recepción y, aunque el acceso a créditos formales aumenta considerablemente –de un 1,35% al 6,6%–, las condiciones de estos créditos son peores que en el municipio de origen (tasas de interés más altas, montos menores y plazos más cortos).

La pérdida de activos y el limitado acceso al mercado financiero aumentan aún más el riesgo de los hogares desplazados de caer en trampas de pobreza. No cuentan con los activos que por una parte les permitan generar ingresos (tierra, siembras, ganado) y por otra les aseguraba cierto nivel de bienestar (la vivienda, la huerta para pan coger). Lo anterior aunado a la dificultad de vincularse al mercado laboral urbano, por múltiples factores que han sido explicados como la tasa de

escolaridad y de analfabetismo, conlleva fuertes pérdidas sobre el ingreso y, por ende, en los niveles de consumo.

En el cuadro 4 se muestra indicadores del empleo, los ingresos y el consumo por adulto equivalente. Las tasas de desempleo aumentan sustancialmente en el municipio receptor. Mientras que en el origen solamente 1,70% de los jefes de hogar estaban desempleados, dicha cifra aumenta al 16% en el de recepción. Las habilidades de la población desplazada no son demandadas en el mercado laboral urbano lo cual retrasa la absorción de la población desplazada. En los casos en los que logran vincularse es, por lo general, en el sector informal que no ofrece estabilidad laboral, son mal remunerados y no tienen prestaciones sociales¹⁷. Como consecuencia, el ingreso laboral y el nivel de consumo por adulto equivalente caen sustancialmente tras el desplazamiento. El ingreso laboral por adulto equivalente se desploma de casi \$2 millones de pesos (cerca de US\$1.000) a un poco más de \$600 mil pesos (cerca de US\$300) por adulto equivalente. Ello implica que los hogares devengan, en el lugar de recepción, casi el 54% de lo que ganaban en el origen y trabajan cerca del 63% de tiempo de lo que trabajaban en el origen. Debido a la pérdida de activos y a las dificultades laborales, la caída en el consumo por adulto equivalente es significativa. Disminuye en un 38% y el tiempo de asentamiento no lo mejora. El nivel de consumo que oscila siempre alrededor de los niveles mínimos de subsistencia.

CUADRO 3
TENENCIA DE ACTIVOS

Variables	Media
Acceso a tierras en el municipio de origen (en porcentajes)	55,45
Estructura de tenencia	
Propietario con título	8,62
Propietario sin título	2,62
Colono	0,57
Arrendatario	0,11
Aparcero	0,06
Capacidad de recuperar una vez retornen	25,8
Tamaño de los predios (en hectáreas)	13
Tenencia de vivienda (en porcentajes)	
Propia en origen	64,39
Propia en recepción con vivienda propia en origen	17,88
Vivienda propia en recepción	24,24
Acceso a créditos (en porcentajes)	
Acceso potencial a informales en origen	17,96
Acceso efectivo a informales en origen	8,38
Acceso efectivo a formales en origen	1,35
Acceso potencial a informales en recepción	9,29
Acceso efectivo a informales en recepción	6,41
Acceso efectivo a formales en recepción	6,63
Pérdida de activos (en \$ colombianos)	9 631 322
Recuperación de activos (en \$ colombianos)	130 756

Fuente: Cálculo de las autoras con base en ENDH-2004

¹⁷ Un análisis detallado del desempeño de los hogares desplazados en los mercados laborales urbanos se presenta en la sección siguiente.

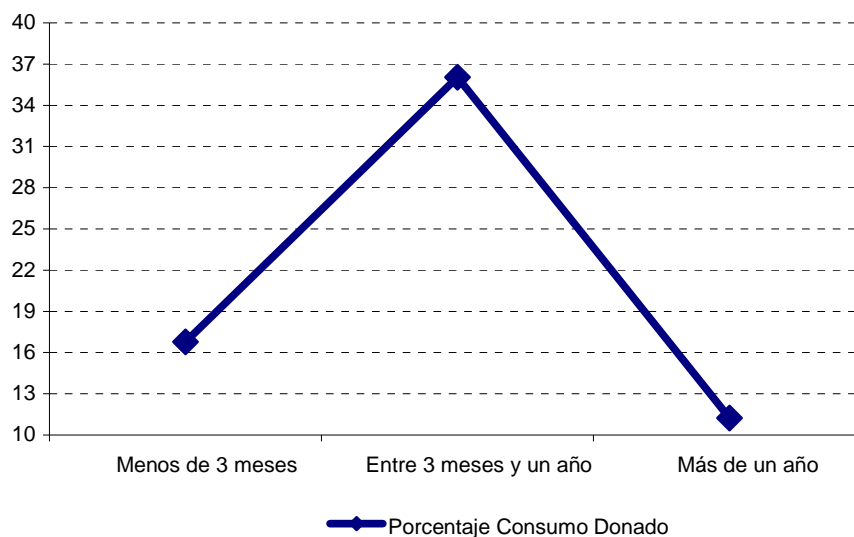
CUADRO 4
PÉRDIDAS DE BIENESTAR POR EL DESPLAZAMIENTO:
MERCADO LABORAL Y CONSUMO AGREGADO

Variables	Media
Jefe de hogar desempleado en origen	1,70%
Ingreso laboral por adulto equivalente en origen	1,928,321
Consumo agregado por adulto equivalente en origen	1,701,721
Jefe de hogar desempleado en recepción	16,14%
Ingreso laboral adulto equivalente en recepción	624,168
Consumo agregado por adulto equivalente en recepción	1,054,059
Porcentaje del consumo donado por adulto equivalente	12,19

Fuente: Cálculo de las autoras con base en ENDH-2004.

Sin embargo, la composición del consumo sí se modifica con el tiempo de asentamiento en el lugar de recepción. En el gráfico 4 se ilustra el porcentaje del consumo del hogar que es financiado por donaciones; cifra que indica la dependencia de los hogares de la ayuda estatal y no estatal. En esta se puede observar cómo entre los primeros tres meses y el año, el consumo donado alcanza casi el 37% del total, mientras que después de un año la dependencia de las donaciones cae a un poco más de un 10%.

GRÁFICO 4
PORCENTAJE DE CONSUMO DONADO Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO
(En porcentajes)



Fuente: Cálculo de los autores con base en ENDH-2004.

Las precarias condiciones laborales y la dificultad para generar ingresos en el municipio receptor inciden negativamente en la asistencia escolar de los niños y niñas en edad escolar. En el cuadro 5 se pueden observar los cambios en las tasas de asistencia escolar para los niños y niñas entre siete y 11 años y entre 12 y 17 años así como el impacto sobre la cobertura de salud y de

servicios públicos. Para el primer grupo de edad, la escolaridad aumenta en el lugar de recepción (de 48,4% en origen a 74,32% en recepción). Estos porcentajes deben ser analizados con cautela ya que es posible que muchos niños no estuvieran estudiando en origen dada su corta edad. Además, en las zonas rurales muchos niños inician estudios en años posteriores a los tradicionales en las áreas urbanas. Los niños y niñas en este rango de edad tienen menos posibilidades de ingresar al mercado laboral y se ven beneficiados por la mayor cobertura educativa de los centros urbanos. Por otro lado, el conflicto deteriora el desarrollo humano del segmento de la población que permanece en el lugar de origen. En algunos municipios, el conflicto causa la destrucción de las escuelas, la migración de los maestros o el asesinato de los padres de los menores.

Por el contrario, la asistencia escolar para los niños y niñas entre los 12 y 17 años de edad disminuye significativamente en el municipio de recepción. Es probable que estos jóvenes deban abandonar sus estudios e ingresar al mercado laboral con el fin de colaborar en actividades generadoras de ingreso. La asistencia educativa de estos disminuye del 74,3% en origen al 68,3% en el de recepción. Las consecuencias de este fenómeno pueden ser importantes para su futuro y el del hogar, dado que la interrupción en la educación frena la acumulación de capital humano y la oportunidad de acceder a mejores opciones laborales, profundizando el círculo de la pobreza. Al adoptar estas estrategias para solventar la caída en ingresos, los hogares desplazados están sustituyendo ingreso presente por ingreso futuro.

CUADRO 5
PÉRDIDAS DE BIENESTAR POR EL DESPLAZAMIENTO:
EDUCACIÓN, SALUD Y SERVICIOS PÚBLICOS

(En porcentajes)

Variables	Media
Educación	
Asistencia educativa en origen para niños entre 7 y 11 años	48,43
Asistencia educativa en origen para niños entre 12 y 17 años	74,31
Asistencia educativa en recepción para niños entre 7 y 11 años	81,5
Asistencia educativa en recepción para niños entre 12 y 17 años	68,26
Salud	
Acceso al SGSS en origen - Jefe del Hogar	53,23
Acceso al SGSS en recepción - Jefe del Hogar	73,99
Servicios Públicos	
Electricidad en origen	56,37
Acueducto en origen	42,96
Alcantarillado en origen	29,65
Electricidad en recepción	88,79
Acueducto en recepción	66,2
Alcantarillado en recepción	50,55

Fuente: Cálculo de los autores con base en ENDH-2004.

Debido a la mayor oferta de servicios de salud en las áreas urbanas y las obligaciones impuestas por la Ley 387 de 1997¹⁸, la cobertura de los servicios de salud mejora con respecto al municipio de origen. Mientras que antes del desplazamiento el 53% de los hogares estaba cubierto

¹⁸ La Ley 387 de 1997 reglamenta la asistencia para la población desplazada. Para la atención en salud, se estipula que la población desplazada tiene acceso al régimen subsidiado desde el momento en que es registrado en el RUPD.

por el Sistema General de Seguridad Social (SGSS) y por lo tanto por los servicios de salud, en el receptor dicha cifra aumenta a casi el 74%. Además, no sólo aumenta con relación al origen. La cobertura de salud para los hogares desplazados es mayor que para la población pobre urbana que no ha sufrido desplazamiento (54,3%). Esto bien puede ser resultado de las políticas públicas diseñadas con este fin. El único requisito para acceder a los servicios de salud es estar registrado en el RUPD, lo cual automáticamente los incluye en el Régimen Subsidiado de Salud con prioridad sobre otros grupos de población vulnerable (Ibáñez y Moya, 2006).

Las pérdidas ocasionadas por el desplazamiento, inciden asimismo sobre las condiciones de vivienda en el municipio de recepción. Los hogares desplazados se ubican, por lo general, en barrios marginales en donde las condiciones de vida no son las mejores. Sin embargo la cobertura de servicios públicos (electricidad, acueducto y alcantarillado) en el de recepción es siempre mejor que la del de origen. Por ejemplo, en el caso del acueducto, la cobertura en el origen era cercana al 43%, y en el de recepción llega a 66%. Pero en este caso, a diferencia de lo que sucede con los servicios de salud, su cobertura es inferior a la de la población pobre extrema en áreas urbanas. La cobertura de electricidad, acueducto y alcantarillado en el lugar de recepción, para la población desplazada, es respectivamente de 88,8%, 66,2% y 50,6%, frente al 98,9, 94,8 y 78,3% de la población en condición de pobreza extrema en áreas urbanas (Ibáñez y Moya, 2006).

Un estudio realizado por la Cooperación Alemana (GTZ - Technical Assistance Grant) para el Programa Mundial de Alimentos (PMA) demuestra que la población desplazada se encuentra en condiciones de inseguridad alimentaria¹⁹ debido a su incapacidad económica para poder adquirir los alimentos básicos, situación que se profundiza debido a sus características rurales. Cerca del 80% de las personas desplazados no tienen la posibilidad de ingerir alimentos balanceados nutricionalmente. Además la ingesta de calorías (1752 kcal.) es menor a la mínima requerida (2100 kcal.). Los hogares desplazados son, en la mayoría de los casos, familias campesinas que producían sus propios alimentos. En el lugar de recepción no sólo pierden el acceso a su tierra, a la producción de alimentos y al autoconsumo, sino que las condiciones laborales son completamente diferentes y se dificulta la inserción a actividades generadoras de ingresos. Como resultado, la inseguridad alimentaria que enfrentan se mantiene con el tiempo de asentamiento (PMA, 2003).

El desplazamiento ocasiona asimismo la destrucción de las redes sociales. Aunque la participación en organizaciones disminuye, la caída no parece ser significativa (12,54% en origen y 10,83% en recepción), pero la naturaleza de las organizaciones en las que participan cambia tras el desplazamiento y demuestra la destrucción de tales redes. Antes del desplazamiento, la participación era, por lo general, en organizaciones campesinas destinadas a promover actividades productivas, mientras que en recepción se concentra en organizaciones especialmente creadas para atender a la población desplazada, que no necesariamente contribuyen a mejorar su capacidad productiva y de generación de ingresos.

La destrucción del capital social genera costos adicionales en los hogares desplazados. Las organizaciones campesinas brindaban apoyo económico y social, y el contacto con amigos y familiares podía facilitar el acceso a créditos informales, lo cual permitía mantener el consumo en periodos de crisis y recibir diferentes tipos de apoyo en especie. Por otro lado, en los municipios receptores, pertenecer a una organización puede contribuir a mejorar la capacidad de los individuos en la búsqueda laboral y a colaborar en el proceso de asentamiento.

Los resultados muestran que la población desplazada sufre pérdidas significativas en su nivel de bienestar, como consecuencia del desplazamiento. Más aun, las condiciones laborales

¹⁹ “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas, en todo momento tienen acceso físico, social y económico a suficientes alimentos, en buenas condiciones, nutritivos, que satisfagan sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias, para una vida activa y saludable” (Instrumentos y métodos rápidos hacia la Seguridad Alimentaria en la población desplazada de Colombia - PMA/GTZ, 2003).

desfavorables, la pérdida de activos y los obstáculos que enfrentan para acceder al mercado financiero limitan la capacidad de sobreponerse al impacto de la migración. Como consecuencia, el ingreso y el consumo disminuyen de manera considerable y no mejoran con el tiempo de asentamiento. Aunque, como ya se ha mencionado, existen mejoras con respecto al origen (mayor cobertura de salud, de educación para los menores de 11 años y de servicios públicos), con respecto a la población pobre e indigente urbana están, en casi todos los casos, en peores condiciones.

Las precarias condiciones de vida de la población desplazada en los municipios receptores incrementan su vulnerabilidad. La pérdida de activos, de capital social y la dificultad para ingresar al mercado laboral imponen costos significativos sobre el bienestar de esta población y no es claro que sus condiciones mejoren con el tiempo de asentamiento. La caída en la tenencia de activos y la dificultad para insertarse en los mercados laborales coloca a los hogares en una trayectoria de bajos ingresos y perpetúa su pobreza. Más aun, la interrupción escolar de los jóvenes entre 12 y 17 años puede implicar una transmisión intergeneracional de la pobreza al reducir ostensiblemente las inversiones en capital humano.

Empero, el impacto del desplazamiento no es homogéneo para toda la población desplazada y algunos hogares son más vulnerables que otros en el lugar de recepción. Entre las características que aumentan la vulnerabilidad tras el desplazamiento están la pertenencia a alguna minoría étnica y la jefatura femenina, debido a la muerte o desaparición del jefe del hogar. La población desplazada, perteneciente a minorías étnicas, a la que ya se ha hecho referencia, sufre además la pérdida de identidad cultural, discriminación racial y, debido a las marcadas diferencias socioculturales, sufre un proceso de adaptación más doloroso.

Desde el lugar de origen, la población desplazada tiene características diferentes, lo cual puede influir sobre la posibilidad de ser víctimas de los grupos armados. Las minorías étnicas, especialmente la población afro-descendiente, son víctimas de ataques directos de los grupos armados. La importancia estratégica de los territorios étnicos y la pobreza predominante en estas regiones parece provocar un traslape entre la presencia de esta población y el accionar de los grupos armados al margen de la ley (Ibáñez y Velásquez, 2007). Esta característica crea diferentes patrones de desplazamiento entre las minorías étnicas y el resto de la población desplazada. El desplazamiento intramunicipal y en el mismo departamento ocurre con mayor frecuencia en el caso de las minorías étnicas, bien sea por el deseo de retornar para vigilar las tierras abandonadas, por los lazos culturales que se mantienen en el origen o por contar con menos recursos para migrar a sitios más lejanos.

En el lugar de recepción las diferencias entre la población desplazada son más evidentes. La jefatura femenina, al ser causada por el conflicto, afecta la composición del hogar y modifica abruptamente el papel de las mujeres en él. Los hogares con jefatura femenina presentan tasas de dependencia más altas y un menor número de individuos en edad de generar ingresos, lo cual aumenta la vulnerabilidad tras el desplazamiento. La menor capacidad de generar ingresos se traduce mayor dificultad para recuperar activos y menores niveles de consumo por adulto equivalente: mientras el 28% de los hogares con jefatura masculina accede a vivienda propia en el municipio receptor, esta cifra disminuye al 13% cuando la jefatura es femenina.

Aunado a la dificultad de generar ingresos, la carencia de activos para otorgar como garantía de créditos que enfrentan las mujeres y las minorías étnicas, se convierten en una traba más para acceder a créditos formales e informales, creando así obstáculos considerables para superar las precarias condiciones de vida. Las cifras para el caso de los hogares encabezados por mujeres son preocupantes: solamente el 2% de los hogares accede a créditos informales frente al 11% en el caso de los hogares encabezados por hombres.

Las mujeres, jefes de hogar, aunque presentan una menor tasa de desempleo en recepción frente a los hombres (12% vs. 18%), parecen vincularse a trabajos de menor calidad y remuneración. Las mujeres son más flexibles en el momento de vincularse al mercado laboral (Ibáñez y Moya, 2006; Meertens, 2005; UNIFEM, 2002), pero los trabajos no ofrecen estabilidad a largo plazo, no seguridad social y reciben remuneraciones inferiores. Las minorías étnicas sufren asimismo más obstáculos para vincularse a trabajos formales ya que enfrentan una doble discriminación: por su condición de desplazados y por pertenecer a una minoría étnica.

Pese a lo anterior, el ingreso laboral y el consumo por adulto equivalente no es significativamente diferente para los hogares encabezados por mujeres como consecuencia del desplazamiento. El impacto sobre el ingreso laboral no difiere, según el género del jefe del hogar, debido a que la menor calidad de los trabajos de las mujeres se compensa con mayores tasas de empleo. Para ambos grupos de hogares la caída en el ingreso laboral ronda alrededor del 30%. Por otro lado, el impacto sobre el consumo no resulta evidente. No parece existir una diferencia en el consumo entre hogares con jefatura femenina y masculina. Pero el porcentaje de consumo donado, en los hogares con jefatura femenina, después de un año de asentamiento, es alrededor del 25%, frente al 10% en los de jefatura masculina. Por el contrario, a pesar de las peores condiciones laborales de las minorías étnicas, el nivel del consumo, especialmente de los hogares afro-descendientes es mayor en recepción, y la dependencia del consumo donado es menor. Aunque no es posible determinar que ocasiona el mayor consumo de las minorías étnicas, es posible que una mayor oferta de servicios en los municipios de recepción les permita consumir una cantidad mayor. Es importante, sin embargo, ser cautelosos pues la desviación estándar de este indicador es alta.

En cuanto a la oferta de servicios públicos, los resultados sugieren patrones de comportamiento interesantes. En primer lugar, las mujeres jefes de hogar, como consecuencia del desplazamiento, deben recurrir a la ayuda de sus hijos para solventar la caída en los ingresos. Si bien la asistencia educativa en el municipio de origen, para este grupo de hogares, era más alta en todos los rangos de edad, en el de recepción no se mantiene dicha relación. Tras el desplazamiento la tasa de asistencia educativa disminuye para los niños entre 12 y 17 años, de manera más significativa en los hogares con jefatura femenina, resultado que no es de extrañar dado que como se ha mencionado la estrategia de generación de ingresos se basa en una mayor participación de miembros de la familia, incluidos los niños y las niñas del hogar. Por otro lado, los hogares afro-descendientes presentan menores tasas de deserción, pero tiempos más altos en la interrupción escolar. Aunque puede ser más difícil incorporarse a las escuelas, probablemente por problemas de discriminación, una vez que se vinculan las tasas de asistencia son mayores. En segundo lugar, la cobertura de salud difiere solamente en el caso de las minorías étnicas: las tasas de cobertura de los hogares afro-descendientes son del 38%, mientras que el resto de la población desplazada tiene una cobertura de alrededor de 56%. Parece ser que las minorías étnicas se registran con menos frecuencia en el RUPD, lo cual deriva en un menor acceso a los servicios de salud. En tercer lugar, mientras que la cobertura de servicios públicos (electricidad, acueducto y alcantarillado) mejora para los hogares con jefatura femenina y para el promedio de los desplazados, las minorías étnicas se encuentran en condiciones aún más precarias. Ello se puede deber a que las minorías étnicas probablemente residen en barrios marginales con una limitada oferta de servicios públicos. Por último, la pérdida de capital social parece ser más fuerte para los hogares con jefatura femenina, mientras que las minorías étnicas tienen una mayor capacidad de recuperación. La caída más fuerte se puede observar en el caso de los hogares que perdieron al jefe del hogar debido al desplazamiento: la participación en organizaciones sociales cae del 18% al 7%. Por el contrario, en el caso de las minorías étnicas se organizan más fácil en el lugar de recepción y recuperan su liderazgo en mayor proporción, lo cual demuestra su capacidad de agruparse como grupo minoritario.

IV. Situación de más largo plazo, en el lugar de recepción

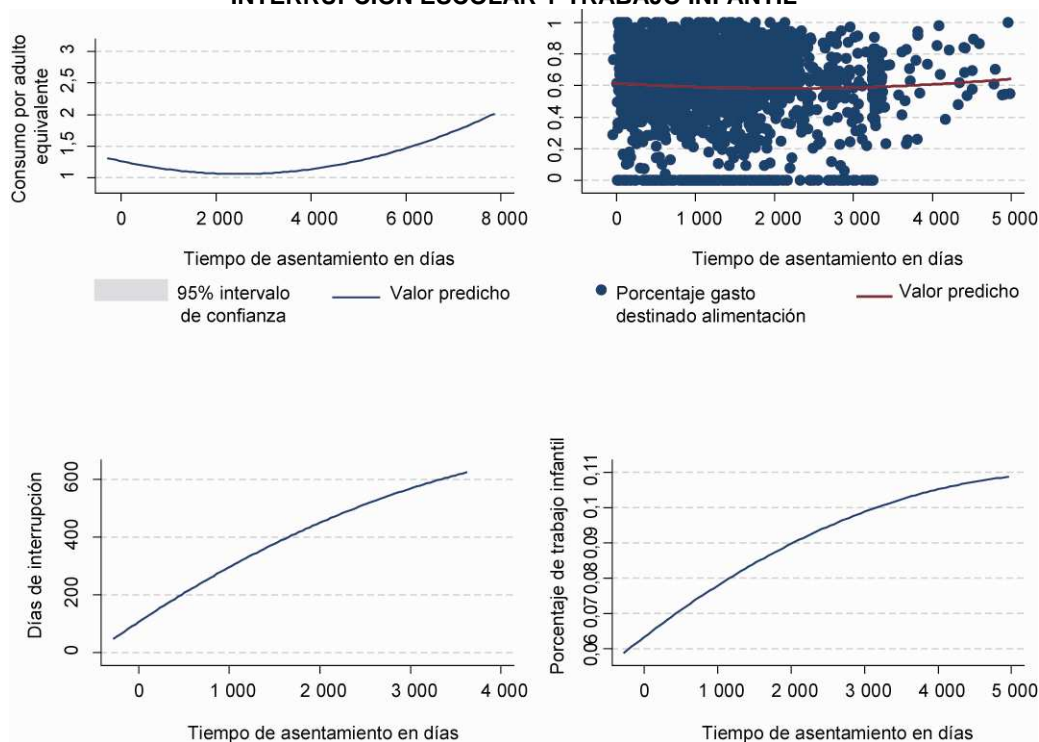
Como se ha explicado en el capítulo anterior, las condiciones de la población desplazada en el municipio receptor son precarias y, en muchos casos, incluso peores a las de la población pobre e indigente urbana. La vinculación a los mercados laborales urbanos se dificulta debido a su procedencia rural, cuyas habilidades agrícolas son poco demandadas en áreas urbanas, y la elevada pérdida de activos que impide iniciar nuevas actividades productivas. Ello redundará en un menor ingreso, consumo y bienestar de los hogares; condiciones que parecen no mejorar a lo largo del tiempo. El lento proceso de asimilación en el municipio de recepción, la elevada pérdida de activos y el bajo cubrimiento de programas estatales enfocados a fortalecer la capacidad productiva de los hogares desplazados, son los factores que más determinan la poca influencia del tiempo de asentamiento sobre el bienestar, la capacidad de generación de ingresos y las condiciones económicas de la población desplazada.

Para evaluar si el proceso de asimilación redundará en mejores condiciones de bienestar, en los gráficos 5 a 7 se examina la evolución de diversos indicadores a lo largo del tiempo. Para analizar el impacto del tiempo de asentamiento, se usan regresiones cuadráticas pues la evidencia de otros estudios demuestra que durante los primeros años las condiciones de la población desplazada pueden mejorar o permanecer estables debido a la ayuda estatal y no estatal. Una vez termina esta ayuda, las condiciones se deterioran, en muchos indicadores, de manera significativa. En el gráfico 5 se muestra la evolución del consumo agregado por adulto equivalente y la asistencia escolar de menores entre 12 y 17 años. En los cuadros superiores se

presenta la evolución del consumo por adulto equivalente y del porcentaje del consumo destinado a alimentos, es decir a necesidades básicas de subsistencia. Como puede apreciarse, el consumo de los hogares decrece durante los primeros cinco años, es decir durante los primeros 1.825 días de asentamiento, momento en el cual se inicia una recuperación. Este proceso de recuperación es significativo y supera incluso el consumo en el momento de la llegada. Pese a la mejora, éste parece mantenerse alrededor de niveles mínimos para la subsistencia del hogar pues el porcentaje del gasto destinado a alimentos se mantiene constante con el tiempo de asentamiento (Ibáñez, 2007). Los hogares no logran recuperarse lo suficiente como para destinar un menor porcentaje del gasto a necesidades básicas de subsistencia y así usar los recursos adicionales en ahorro.

Por otro lado, un incremento en el consumo no parece ir acompañado de una mejoría en la asistencia escolar de los niños y las niñas entre 12 y 17 años. Como ya se mencionó, los jóvenes entre 12 y 17 años se ven obligados a interrumpir la asistencia escolar con el fin solventar la caída en ingresos como consecuencia del desplazamiento. En los cuadros inferiores del gráfico 5 se observa que, con el tiempo de asentamiento, la asistencia escolar empeora y la vinculación a actividades generadoras de ingresos aumenta. La interrupción escolar puede mitigar el impacto del desplazamiento en el corto plazo, gracias al aumento del ingreso del hogar, pero en el largo plazo implica menores acervos de capital humano, oportunidades limitadas para acceder a trabajos de mayor calidad, menores ingresos futuros y la transmisión intergeneracional de la pobreza. Peor aún, la deserción escolar de estos niños y niñas, al aumentar de manera significativa con el paso del tiempo, no parece ser una estrategia temporal para mitigar el choque inicial del desplazamiento, sino una estrategia de sobrevivencia.

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN²⁰ DEL CONSUMO POR ADULTO EQUIVALENTE,
PORCENTAJE DE GASTO DESTINADO A ALIMENTOS,
INTERRUPCIÓN ESCOLAR Y TRABAJO INFANTIL²¹



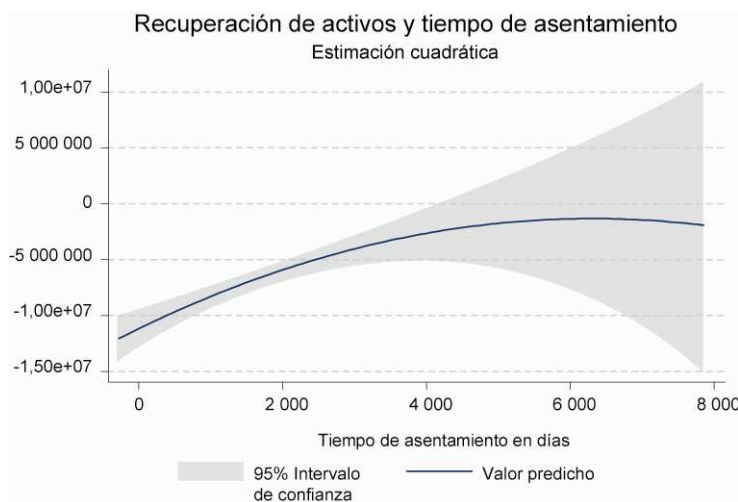
²⁰ El tiempo de asentamiento es medido en días de asentamiento.

²¹ Menores entre 12 y 17 años.

Las difíciles condiciones, en el lugar de recepción, impiden una rápida recuperación del bienestar y de los activos perdidos. Pese a que durante los primeros años del desplazamiento se observa una leve recuperación de activos (gráfico 6), tras aproximadamente diez años de asentamiento empieza a decrecer. Además, aunque durante los primeros años la recuperación es positiva, no es una magnitud significativa y tras diez años el valor monetario de la base de activos recuperada es cero. La recuperación inicial puede ser el resultado de la ayuda humanitaria de emergencia, los programas de asistencia estatal y la capacidad de controlar los activos que permanecieron en el origen. Sin embargo, las tres condiciones se diluyen con el tiempo, minando así la recuperación de activos tras unos años de asentamiento.

Si bien las condiciones de vida, en el municipio de recepción, son precarias, como se ha mencionado, la cobertura de los servicios públicos mejora con relación al lugar de origen. Sin embargo, la mejoría parece temporal ya que con el tiempo de asentamiento esta disminuye, tal como se indica en el gráfico 7. Por ejemplo, la cobertura de electricidad, alcantarillado y acueducto, se incrementa, con respecto a origen; presumiblemente por contar una oferta más amplia de servicios en los lugares de llegada y a la posibilidad de alojamientos temporales, con la ayuda de familiares o programas estatales, pero no responde a una expansión del ingreso de los hogares. Por otra parte, las tasas de cobertura para la población desplazada suelen ser menores que para la población pobre e indigente urbana y como se aprecia en el gráfico 7. La cobertura de algunos de estos servicios en lugar de mejorar, empeora con el tiempo. La de acueducto y alcantarillado disminuye durante los primeros años de asentamiento y empieza a mejorar solamente después de diez años de ocurrido el desplazamiento. Asimismo, el porcentaje de hogares con hacinamiento alto²² aunque se mantiene estable los primeros años, disminuye con el tiempo. Por otro lado, la cobertura de electricidad que, contrario a los otros servicios públicos mejora durante los primeros años, decrece a mayor tiempo de asentamiento.

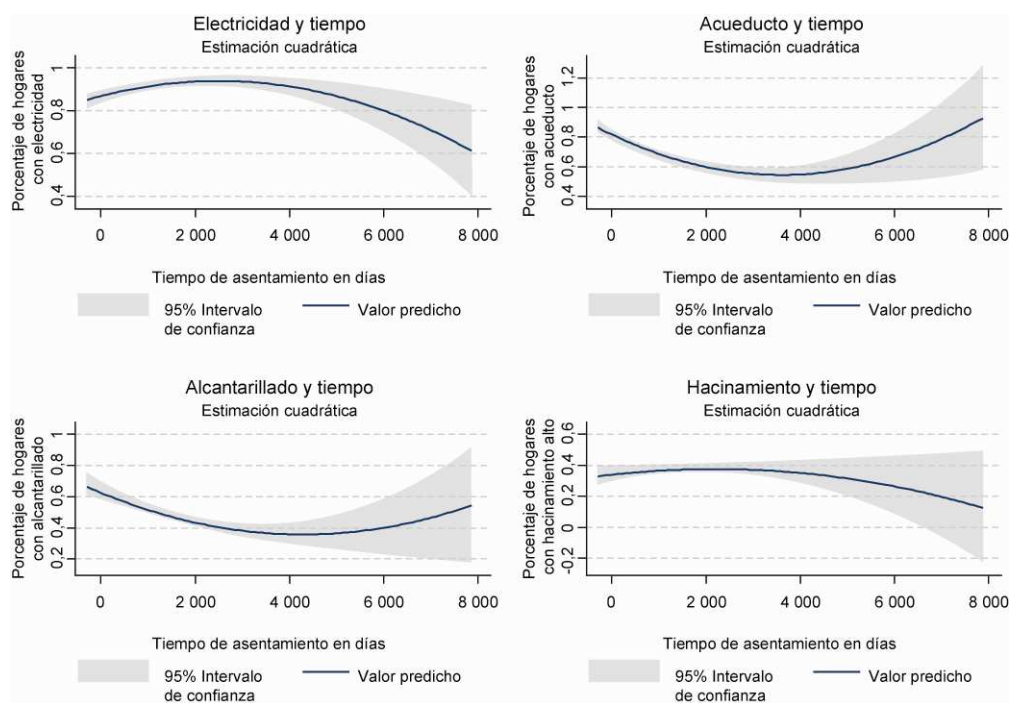
GRÁFICO 6
RECUPERACIÓN DE ACTIVOS Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO EN RECEPCIÓN



Fuente: Cálculo de las autoras con base en ENDH-2004.

²² Hacinamiento alto se considera cuando hay tres o más personas por cuarto. El número de personas por cuarto se calcula dividiendo el tamaño del hogar, por el número de cuartos en la vivienda.

GRÁFICO 7
ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO

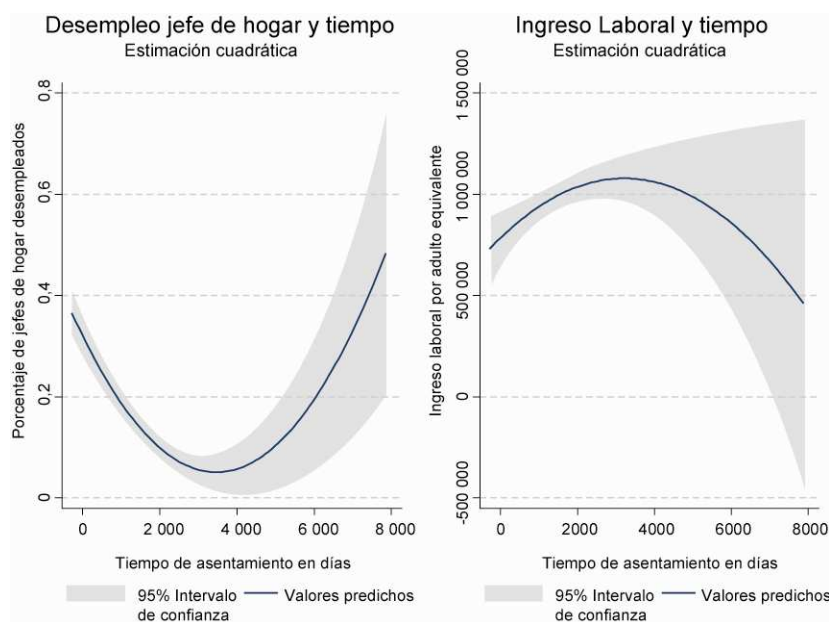


Fuente: Cálculo de las autoras con base en ENDH-2004.

La principal razón de las precarias condiciones de vida en el lugar de recepción, y de la persistencia de éstas con el tiempo de asentamiento, responden a la dificultad que enfrenta la población desplazada para incorporarse a actividades generadoras de ingreso y a los flujos productivos en los municipios de recepción. El carácter rural del conflicto colombiano implica que los hogares desplazados provienen de esta zona y por lo tanto, enfrenten pérdidas sustanciales de activos productivos y sus habilidades laborales, que se concentran en el sector agropecuario, no le son importantes en las áreas urbanas. Por lo tanto, sus dos principales activos, la tierra y el capital humano, se pierden o se deprecian al arribar al municipio de recepción y esto redunda en pocas oportunidades para emprender actividades productivas ya sea con la incorporación en los mercados laborales o la iniciación de proyectos empresariales.

Los datos corroboran esta relación. En el gráfico 8 se ilustra la evolución temporal de la tasa de desempleo y del ingreso laboral en el municipio de recepción. La primera aumenta de manera significativa en el lugar de recepción y, aunque durante los primeros años disminuye, tras un poco menos de diez años de ocurrida la migración, el desempleo aumenta y sobrepasa el nivel observado en el momento de llegada. Esta tendencia es coherente con lo observado para el nivel del ingreso laboral. Durante los primeros años se observa una recuperación en el nivel de ingreso, pero después de cinco años parece estancarse y, luego de diez, decrece hasta niveles inferiores a aquellos del momento de llegada al municipio receptor.

GRÁFICO 8
EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO DEL JEFE DEL HOGAR E INGRESO LABORAL
CON EL TIEMPO DE ASENTAMIENTO



Fuente: Cálculo de las autoras con base en ENDH-2004.

La dificultad para acceder al mercado laboral y mantener un ingreso suficiente y estable, en el lugar de recepción, ocasiona pérdidas importantes en el bienestar de los hogares desplazados. La vulnerabilidad de la población no sólo se debe al impacto inicial que ocasiona la migración, sino a la incapacidad de adaptarse a las condiciones en el lugar de llegada. Los obstáculos que enfrentan los desplazados en el mercado laboral, así como para poder iniciar proyectos microempresariales influyen sobre el nivel de ingreso y, por lo tanto, sobre decisiones erradas que toma el hogar (p. ej. recurrir a mano de obra infantil) para mitigar el impacto económico. Las condiciones laborales y los procesos de generación de ingresos determinan no sólo el bienestar a corto plazo de los hogares, sino la capacidad de superar el impacto inicial del desplazamiento o la probabilidad de caer en trampas de pobreza.

Examinar el desempeño de los hogares desplazados en los mercados laborales y los programas de generación de ingresos es, por ende, fundamental para explorar las posibilidades de dicha población para superar las condiciones de pobreza y mejorar el bienestar económico en el corto y en el largo plazo. Asimismo, es una herramienta útil para diseñar programas laborales o de generación de ingresos que sean efectivos para este segmento de la población.

A. El mercado laboral de la población desplazada

Las dificultades de la población desplazada para incorporarse a los flujos productivos en los municipios de recepción son evidentes. Un primer obstáculo, dada su condición campesina, se presenta en el proceso de inserción al mercado laboral urbano. Los desplazados deben competir, sin contar con la experiencia laboral adecuada ni con el nivel educativo requerido. El objetivo de esta sección es analizar las condiciones laborales de la población desplazada en el municipio receptor.

En primer lugar, las habilidades agrícolas y pecuarias adquiridas durante su vida laboral anterior no son demandadas en el lugar de recepción, y como consecuencia sus tasas de desempleo suelen ser más altas que las de la población no desplazada (PNUD, 2006). Debido a la limitada experiencia laboral, las personas desplazadas deben vincularse a trabajos que requieren poca experiencia y conocimientos y, por ende, con salarios muy bajos en la escala laboral y en general en el sector informal. Un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006), que analizó el desplazamiento forzoso en los Balcanes, encuentra que la población desplazada se vincula, en mayor porcentaje, a sectores laborales dominados por habilidades manuales que no requieren muchos conocimientos, tales como el comercio y la construcción. Según el estudio, la falta de oportunidades laborales, en el sector público, debido a su condición de desplazados, afecta la posibilidad de obtener empleos que demandan mayores habilidades y que permitan ascender en la escala social y económica. En segundo lugar, la inserción laboral se dificulta por el bajo nivel educativo de la población desplazada, fruto de la ruralidad que en muchas ocasiones ha implicado deserción escolar para asumir, desde pequeños, las labores agrícolas del hogar.

Aunado a las dificultades relacionadas con las características de las personas, existen obstáculos en el lugar de recepción que hacen más difícil su inserción en el mercado laboral. Por ejemplo, en Bogotá, uno de los requisitos para poder ser empleado es contar con la Libreta Militar. Sin embargo, la población indígena no tiene que prestar servicio militar y en general los empleadores de las zonas urbanas desconocen éstas leyes y exigen este requisito (ACNUR, 2003). Más aun, muchas personas desplazadas pierden sus documentos de identidad durante el proceso, agravando aún más la situación.

En tercer lugar, la discriminación, en el lugar de recepción, limita considerablemente las opciones laborales de la población desplazada. En especial las mujeres y los miembros de comunidades indígenas sufren una discriminación más fuerte en las zonas urbanas. Un estudio de ACNUR acerca de los desplazados en Bogotá (2003) sostiene que las comunidades indígenas son percibidas, por la sociedad receptora, como personas con baja escolaridad y escasa experiencia laboral. Una mujer afrocolombiana afirma que en el lugar de recepción las mujeres de su raza sufren una triple discriminación por ser mujeres, afrocolombianas y desplazadas.

Las dificultades de inserción en el mercado laboral urbano derivan en la vinculación a trabajos de mala calidad o en la necesidad de recurrir a actividades ilegales. Esto es particularmente preocupante para las mujeres y los jóvenes. Las limitaciones en el mercado laboral son más fuertes para las mujeres e incluso la vinculación laboral en el sector informal es difícil.

Las características de la mayoría de ellas las conduce a trabajar como empleadas domésticas, en donde el pago y la seguridad laboral suelen no cumplir con los requisitos legales (ACNUR, 2003). La dificultad laboral y las necesidades económicas de los hogares encabezados por mujeres pueden llevarlas a recurrir a trabajos informales como las ventas ambulantes e incluso a la prostitución (ACNUR, 2004).

En muchos casos, los menores de edad se ven obligados a abandonar sus estudios para colaborar con las cargas económicas del hogar. Esta estrategia, como se ha repetido varias veces, si bien puede mitigar el impacto económico en el corto plazo, tiene consecuencias graves a largo plazo en dos sentidos: en primer lugar, tiene un efecto negativo sobre el capital humano del hogar lo cual impide la superación del estado de pobreza; en segundo lugar, se genera un sentimiento de frustración en las generaciones más jóvenes cuando no logran insertarse en alguna actividad generadora de ingresos, lo cual aumenta la probabilidad de que se vinculen a actividades criminales e ilegales (IDMC, 2006). La vulnerabilidad de los jóvenes es aprovechada por los grupos armados que buscan vincular población civil a su cuerpo militar. En algunas zonas, los grupos armados ofrecen empleo a los jóvenes que se sienten excluidos de la sociedad, lo cual empeora la situación de los hogares tras el desplazamiento (PNUD, 2004).

El acceso al mercado laboral determina la adaptación de los hogares desplazados en el lugar de recepción y la superación del estado de desplazamiento. Entender las dificultades que enfrenta esta población es esencial en el diseño de políticas públicas dirigidas a mejorar la inserción de este grupo de la población en el mercado laboral o en alternativas lícitas de generación de ingresos, para que su impacto sea significativo y duradero.

B. El perfil laboral de los hogares desplazados

El objetivo de esta sección es analizar la estructura de la fuerza de trabajo de la población desplazada en contraste con la de la no desplazada en general y las vinculada al sector informal, a partir de los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH)²³. Estos permiten analizar cómo se adaptan los hogares desplazados en el lugar de recepción y cual es la evolución en el tiempo de sus condiciones laborales.

Los datos del cuadro 7 corroboran la precaria situación de la población desplazada tras la migración forzada, las peores condiciones de las mujeres y la poca mejoría que se observa con el tiempo de asentamiento. La tasa de desempleo de la población desplazada es casi el doble de la del resto de la población (7,56% vs. 13,48%) y más grave aún, con el tiempo de asentamiento no se mejora la vinculación al mercado laboral. Aunque tras un año de asentamiento se observa una leve caída en la tasa de desempleo ésta no es significativa. Para el jefe del hogar es solamente de 0,1% y para el resto de los miembros del hogar la caída es estadísticamente significativa, pero la magnitud es sólo de tres puntos porcentuales. Empero, este resultado debe ser analizado con precaución. Debido a la dificultad del jefe del hogar para adaptarse al nuevo mercado laboral, algunos miembros de este, por ejemplo los menores de edad que no están en capacidad de trabajar, deben abandonar sus estudios para vincularse a actividades generadoras de ingresos lo cual, viola el derecho de estos niños y niñas a la educación, perjudica su desarrollo y el bienestar de la familia y de sus posibilidades a largo plazo. La vinculación de los menores de edad al mercado laboral se analiza en detalle más adelante.

Por otra parte, en el cuadro 6 se revela cómo, pese a la mayor tasa de desempleo, las personas desplazadas trabajan, en promedio, más horas a la semana (51,33) que el resto de la población (47,89). Lo cual puede ser una primera señal de la baja calidad de los trabajos a los que se logra vincular la población desplazada²⁴. Los hombres que han sufrido desplazamiento, trabajan en promedio diez horas más que las mujeres (55,18 vs. 45,34) y, si bien, a lo largo del proceso de asentamiento estas disminuyen, la caída no es sustancial (52,52 a 50,30). Cuando se compara el número de horas trabajadas con los ingresos percibidos, se confirma que los desplazados se vinculan a trabajos de mala calidad y baja remuneración. La población desplazada gana, en promedio, \$253.000 mensuales (aprox. US\$133), cerca del 50% del salario promedio mensual del resto de la población, el cual asciende a cerca de \$449.000 (aprox. US\$236) e incluso es significativamente menor al salario mínimo legal²⁵ que con el subsidio de transporte alcanza los \$426.000 mensuales (aprox. US\$224). En promedio, los hombres ganan más que las mujeres y esta diferencia se vuelve más evidente cuando se comparan los salarios percibidos por los jefes de hogar (\$315.813) frente a los de las jefas (\$275.967). Por otro lado, la capacidad generadora de ingresos

²³ La Encuesta Continua de Hogares (ECH) es aplicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). La encuesta comprende trece ciudades y áreas metropolitanas, la periodicidad de recolección de los datos es semanal para las trece áreas y mensual para cabecera y resto. A partir del año 2000, la ECH incluyó una pregunta que permite identificar a las personas desplazadas en la muestra. Los datos de la ECH que se analizan en esta sección cubren el periodo de 2000 a 2005.

²⁴ Pese a lo anterior, la población desplazada trabajaba más horas en el lugar de origen. Dado que un porcentaje alto trabajaba en sus propias parcelas y el trabajo agrícola requiera más dedicación, las horas trabajadas en origen eran más altas que en recepción. Sin embargo, esto no implica un trabajo de peor calidad ya que la naturaleza de ambos trabajos es diferente.

²⁵ Salario mínimo para 2005.

mejora con el tiempo de asentamiento, aunque en promedio el salario mensual asciende en apenas \$321.800²⁶.

El análisis del empleo en el sector informal reafirma las peores condiciones de los desplazados en el lugar de recepción (cuadro 7). Cuando se comparan las condiciones laborales, en el sector informal, de la población desplazada con la no desplazada, se aprecia que la primera percibe, aún en este caso, menores salarios (\$253.264 frente a \$284.404) y trabaja en promedio más horas semanales (51,33 frente a 45,31), lo cual se traduce en una diferencia significativa en el salario por día. Los hogares desplazados ganan un 71,5% del salario por día de los no desplazados, vinculados al sector informal.

Por otra parte, los datos del cuadro 7, revelan que el 42,2% de la población no desplazada está vinculado al sector informal, cifra que asciende al 55% para la desplazada. Este porcentaje resulta particularmente alto para las mujeres desplazadas vinculadas a este sector (67,3% de los casos), mientras que el de los hombres, también desplazados, se acerca al del promedio del total de la población (47,02% vs. 42,25%). Resulta interesante observar que, dicho porcentaje se explica por la alta participación de otros miembros del hogar (71,80%) y no a la del jefe de hogar femenino, cuyo porcentaje de vinculación es similar al de los hombres (52,76% vs. 52,15%).

²⁶ Salarios calculados a partir de la Encuesta de Calidad de Hogares, 2004.

CUADRO 6
CARACTERÍSTICAS MERCADO LABORAL: POBLACIÓN DESPLAZADA Y NO DESPLAZADA

Variables	Total población		Población desplazada			
	Población no desplazada	Población desplazada	Hombres	Mujeres	Menos de un año	Más de un año
	Media					
	(desviación estándar)					
Tasa de desempleo (en porcentajes)	7,56 ^c	13,48 ^c	14,03	12,92	14,73	12,36
	(0,2644)	(0,3415)	(0,3474)	(0,3355)	(0,3545)	(0,3292)
Tasa de desempleo - Jefe de hogar (en porcentajes)			17,75	15,82	17,31	17,21
			(0,3823)	(0,3655)	(0,3787)	(0,3778)
Tasa de desempleo - Otros miembros (en porcentajes)			11,40	12,43	13,86 ^b	10,23 ^b
			(0,3179)	(0,3299)	(0,3456)	(0,3031)
Horas de trabajo semanales	47,89 ^c	51,33 ^c	55,18 ^c	45,34 ^c	52,52 ^a	50,30 ^a
	(18,82)	(22,94)	(22,01)	(23,09)	(22,36)	(23,39)
Horas de trabajo semanales - Jefe de hogar			56,73 ^c	43,56 ^c	56,72 ^b	52,03 ^b
			(21,97)	(22,77)	(22,02)	(23,10)
Horas de trabajo semanales - Otros miembros			52,84 ^c	45,89 ^c	49,33	48,71
			(21,89)	(23,18)	(22,11)	(23,56)
Salario real mensual	449,102 ^c	253,264 ^c	278,011 ^c	214,649 ^c	235,201 ^b	268,405 ^b
	(881,992)	(257,184)	(273,363)	(224,456)	(213,782)	(287,808)
Salario real mensual - Jefe de hogar			315,813	275 967	289 612	321 807
			(285,998)	(276,392)	(266,495)	(296,633)
Salario real mensual - Otros miembros			221 276	196 706	194 919	219 451
			(242,685)	(203,611)	(152,445)	(270,625)
Salario real por día	10,955 ^c	5,884 ^c	5 830	5 968	5,259 ^b	6,413 ^b
	(25,183)	(7,494)	(6,819)	(8,446)	(7,078)	(7,793)
Salario real por día - Jefe de hogar			6 724	8 107	6,028 ^b	7,723 ^b
			(7,338)	(9,810)	(6,948)	(8,478)
Salario real por día - Otros miembros			4 501	5 336	4 691	5 214
			(5,716)	(7,897)	(7,126)	(6,900)
Vinculación a trabajos informales (en porcentajes)	42,25 ^c	54,97 ^c	47,02 ^c	67,33 ^c	55,05 ^a	54,91 ^a
	(0,4939)	(0,4976)	(0,4993)	(0,4693)	(0,4977)	(0,4978)

CUADRO 6 (conclusión)

Variables	Total población		Población desplazada			
	Población no desplazada	Población desplazada	Hombres	Mujeres	Menos de un año	Más de un año
Media						
(desviación estándar)						
Vinculación a trabajos informales - Jefe de hogar (en porcentajes)			52,15 ^c	52,76 ^c	51,28	53,02
			(0,4999)	(0,5006)	(0,5005)	(0,4996)
Vinculación a trabajos informales - Otros miembros (en porcentajes)			39,26 ^c	71,80 ^c	57,90	56,66
			(0,4888)	(0,4504)	(0,4942)	(0,4960)

Fuente: Cálculo de las autoras con base en ECH-2004.

^a Significativo al 10%.

^b Significativo al 5%.

^c Significativo al 1%.

CUADRO 7
POBLACIÓN DESPLAZADA V/S POBLACIÓN NO DESPLAZADA
VINCULADA AL SECTOR INFORMAL

Variables	Población vinculada al sector informal - No desplazada	Total desplazados
Media		
(desviación estándar)		
Salario real mensual	284,404 ^a	253,264 ^a
	(439,609)	(257,184)
Horas trabajadas semanales	45,31 ^a	51,33 ^a
	(21,79)	(22,94)
Salario real por día	8,231 ^a	5,884 ^a
	(20,412)	(7,494)

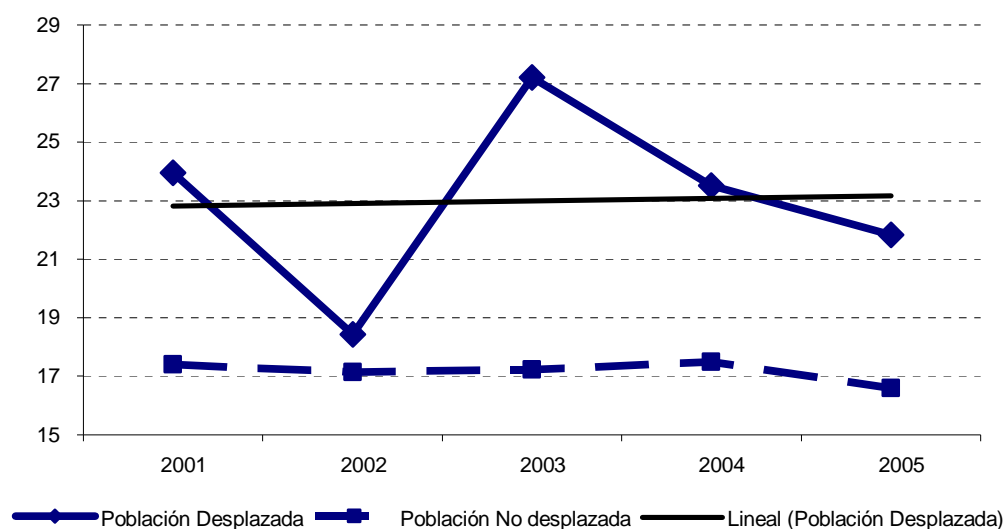
Fuente: Cálculo de las autoras con base en ECH-2004.

^a Significativo al 1%.

Retomando la información del cuadro 7, en lo referente al sector informal, se puede analizar la vinculación de los hogares desplazados a este sector, con resultados relevantes para entender el proceso de adaptación de esta población y la evolución de la pobreza en el municipio receptor. Los datos revelan que el 42,2% de la población no desplazada está vinculado al sector informal, cifra que asciende al 55% para la desplazada. Este porcentaje resulta particularmente alto para las mujeres desplazadas vinculadas a este sector (67,3% de los casos), mientras que el de los hombres, también desplazados, se acerca al del promedio del total de la población (47,02% vs. 42,25%). Resulta interesante observar que, dicho porcentaje se explica por la alta participación de otros miembros del hogar (71,80%) y no a la del jefe de hogar femenino, cuyo porcentaje de vinculación es similar al de los hombres (52,76% vs. 52,15%). Es posible que el porcentaje de otros miembros

del hogar en el sector informal se deba a la participación de mujeres, menores de edad en el mercado laboral, básicamente en servicio doméstico. Por otro lado, la vinculación a este sector, que es constante en el tiempo, pareciera reflejar que no mejoran las capacidades y habilidades de la población desplazada para competir en los mercados laborales formales, con el paso del tiempo. En el gráfico 9 se puede ver la persistencia de la vinculación al sector informal de la población desplazada. Como se ha mencionado, dados los bajos niveles de escolaridad y la experiencia poco relevante en los mercados laborales urbanos, la población desplazada queda “atrapada” en el sector informal y no logra vincularse trabajos de mejor calidad. Sin embargo, este comportamiento no difiere de la tendencia para el promedio de la población vinculada al sector informal.

GRÁFICO 9
VINCULACIÓN AL SECTOR INFORMAL Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO
(En porcentajes)



Fuente: Cálculo de las autoras con base en ECH-2004.

La vinculación al sector informal está relacionada con la rama de actividad económica a la que está vinculada la población desplazada (cuadro 8). Los resultados muestran que la población desplazada tiene una mayor vinculación actual, en el sector agrícola, el comercio al por menor (en la cual están contempladas las ventas ambulantes) y el servicio doméstico. Las actividades agrícolas, en los hogares desplazados eran mayores, antes del desplazamiento, y dicha participación no logra recuperarse en el municipio receptor dado que las habilidades agrícolas no son requeridas con la misma intensidad en los sectores urbanos (21,8% vs. 5,44%). Sin embargo, es claro que los desplazados tratan de vincularse a este sector debido a su mayor experiencia, lo cual explica la diferencia sustancial entre el porcentaje de población desplazada que participa en el sector agrícola (5,44%) frente al de la no desplazada (1,65%). Por otro lado, en el sector industrial, la mayor vinculación se da en sectores que no requieren experiencia técnica y son intensivos en habilidades manuales, resultado similar al del estudio del PNUD antes citado. El porcentaje de desplazados que participa en la industria es menor al del resto de la población debido a los conocimientos que, básicos, son requeridos en ésta. En el sector de la construcción, la participación de desplazados y

no desplazados es similar, y ronda alrededor del 5%. El comercio representa una de las principales ramas de actividad económica de la población desplazada, particularmente al por menor. En esta se encuentra el 25% de la población desplazada frente a casi el 20% del resto de la población. La razón de este alto porcentaje es la participación en ventas ambulantes, actividad que no ofrece seguridad económica a largo plazo y puede dificultar el proceso de superación de la condición de pobreza de los desplazados. En el área de servicios en hoteles y similares, y en hogares, la participación de la población desplazada es mayor al resto. Presumiblemente, a este sector se vinculan las mujeres, incluso menores de edad, que no tienen experiencia laboral y encuentran trabajos informales para realizar labores domésticas, sin cobertura de seguridad social.

En síntesis, en el cuadro 8 se muestra cómo la vinculación de las personas desplazadas se da, en un gran porcentaje, en actividades que requieren poca experiencia laboral, que no ofrecen cobertura de seguridad social, y más grave aún, que no dan una base para alcanzar la superación económica o social. La dificultad de acceder a trabajos de buena calidad influye de manera sustancial sobre el bienestar de los hogares desplazados y la probabilidad de caer en trampas de pobreza de las cuales les es casi siempre imposible salir.

CUADRO 8
PRINCIPALES RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
(En porcentajes)

Rama de Actividad Económica	Ocupación antes de desplazamiento	Trabajo actual	
	Población desplazada	Población no desplazada	Población desplazada
Sector Agrícola	21,80	1,65	5,44
Agricultura, ganadería y caza	17,47	1,55	5,29
Otros	4,33	0,10	0,15
Sector Industrial	6,66	16,99	12,30
Industria de alimentos, bebidas y textiles	4,49	8,54	7,68
Otros	2,16	8,44	4,63
Construcción	4,83	4,48	4,32
Comercio	10,82	22,20	27,00
Al por mayor	1,66	2,35	1,98
Al por menor	9,15	19,84	25,01
Servicios	10,48	23,60	19,83
Hoteles, restaurantes, bares y similares	4,49	4,61	7,12
Otros	5,99	18,99	12,71
Transporte	3,00	11,56	14,13
Hogares privados con servicio doméstico	6,99	8,48	10,47
Otros	35,44	11,05	6,51
Total	601	216 932	1 967

Fuente: Cálculo de las autoras con base en ECH-2004.

La dificultad que enfrentan los jefes de hogar para vincularse al mercado laboral obliga, en muchos casos, a acudir a la mano de obra de los menores de edad, quienes tienen que abandonar sus estudios para vincularse a actividades generadoras de ingresos. Si bien esta estrategia pretende ser temporal, la persistencia de las malas condiciones laborales impide su retorno al sistema educativo.

En el cuadro 9 se compara la vinculación de los menores de 12 años y los y las jóvenes entre 12 y 17 años, en la población desplazada y la no desplazada, vinculada al sector informal. Los resultados muestran que la vinculación es, en los dos casos, más alta en los grupos de niños y niñas entre 12 y 17 años. La población desplazada exhibe una vinculación laboral más alta, para los dos grupos de edad, en contraste con la población no desplazada vinculada al sector informal. Mientras que el 2,82% de los niños y niñas de la población no desplazada está ocupada en alguna actividad laboral, para la desplazada asciende a 3,58%. Sin embargo, después de un año de asentamiento la vinculación de los menores desplazados disminuye a 2,49%, es decir casi la mitad del porcentaje inicial (cuadro 10).

CUADRO 9
VINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES AL MERCADO LABORAL

Variables	Menores de 12 años		Entre 12 y 17 años	
	Población desplazada	No desplazada informal	Población desplazada	No desplazada informal
	Media		Media	
	(desviación estándar)		(desviación estándar)	
Tasa de Ocupación	0,08% ^b (0,0280)	0,18% ^b (0,0419)	3,58% ^a (0,1857)	2,82% ^a (0,1656)

Fuente: Cálculo de las autoras con base en ECH-2004.

^a Significativo al 10%.

^b Significativo al 1%.

CUADRO 10
VINCULACIÓN NIÑOS Y NIÑAS ENTRE 12 Y 17 AÑOS DESPLAZADOS
Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO

Variables	Población desplazada Entre 12 y 17 años	
	Menos de un año	Más de un año
Tasa de Ocupación	4,80% ^a (0,2138)	2,49% ^a (0,1558)

Fuente: Cálculo de las autoras con base en ECH-2004.

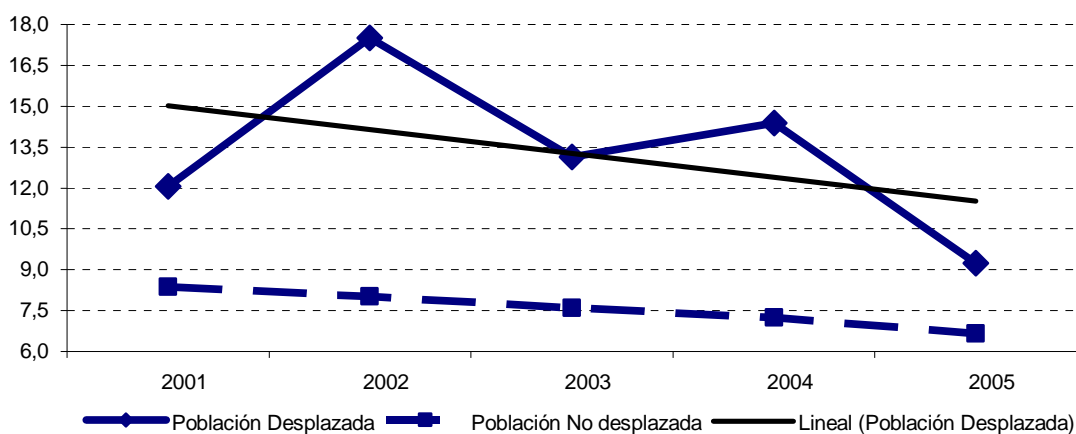
^a Significativo al 5%.

La situación de la población desplazada merece particular atención no sólo por la dificultad que enfrentan tras el desplazamiento en el municipio receptor, sino por la persistencia de las precarias condiciones de vida. Además de analizar el impacto del desplazamiento, en el momento de la llegada al municipio receptor, es importante conocer cómo se da el proceso de asimilación, con el fin de diseñar políticas públicas que asistan a la población desplazada en las áreas que más lo necesitan.

Teniendo en mente las tasas de desempleo de la población desplazada con respecto a la no desplazada (13,48% vs. 7,5%) y analizando la evolución temporal de dicha tasa (gráfico 10) es claro que es mucho más variable para los primeros. Esto es consecuencia de la informalidad de la

mayoría de sus trabajos y el corto plazo de sus contratos laborales, cuando existen. Sin embargo, su tendencia, como se observa en la lineal del desempleo de los desplazados, ha sido decreciente. En promedio de 2001 a 2005 disminuyó en un poco más de tres puntos porcentuales. Al compararla con la tendencia de la tasa de desempleo promedio, se observa que la reducción fue superior para la población desplazada, situación que parece obedecer a la coyuntura económica positiva y no a una mejor respuesta a esta población en el municipio de recepción. Esta misma gráfica muestra cómo la tendencia de desempleo de la población desplazada está ligada a los ciclos económicos. Si el desempleo general baja, el de la población desplazada también lo hace. Empero, no parece haber un efecto de mejor asimilación ya que la brecha entre el desempleo de la población desplazada y la no desplazada no parece cerrarse con el tiempo.

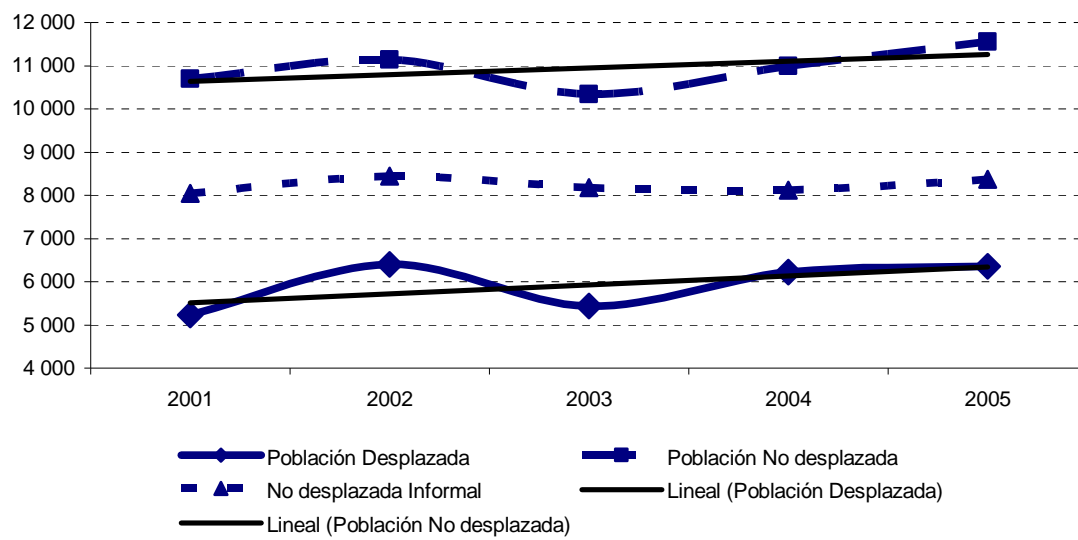
GRÁFICO 10
TASA DE DESEMPLEO Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO
(En porcentajes)



Fuente: Cálculo de las autoras con base en ECH-2004.

La tendencia del salario real, por día, muestra el mismo comportamiento del desempleo (gráfico 11). Las mejores condiciones laborales urbanas parecen traducirse en mayores oportunidades para la población desplazada, lo cual se refleja en un incremento del salario por hora, que parece responder a una coyuntura económica general más favorable y no a dinámicas particulares de la población desplazada o a políticas públicas explícitas para ésta. A pesar de que no hay evidencia de un mejor proceso de adaptación, es importante observar que la población desplazada responde a los efectos positivos de la economía del municipio receptor.

GRÁFICO 11
SALARIO REAL POR DÍA Y TIEMPO DE ASENTAMIENTO



Fuente: Cálculo de las autoras con base en ECH-2004.

V. Impacto de los programas de generación de ingresos²⁷

La ayuda estatal, para la población desplazada se divide en tres etapas: prevención, ayuda humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica²⁸. El objetivo de los programas de prevención es eliminar las causas del desplazamiento; la ayuda humanitaria de emergencia atiende las necesidades de alimentación, hospedaje, salud y transporte de la población desplazada durante los tres primeros meses; y, la estabilización socioeconómica tiene como objetivo ayudar a esta población en el proceso de asentamiento, para que recuperen su independencia económica, por medio de programas de generación de ingresos, capacitación laboral y microcréditos, entre otros. En esta última, se generan soluciones para el sostenimiento del hogar en el largo plazo y se debe reducir la dependencia de la ayuda estatal. Sin embargo, hasta el momento, la ayuda estatal para la población desplazada se ha focalizado especialmente en la ayuda humanitaria de emergencia. Los programas de estabilización económica han sido poco efectivos, debido a los presupuestos insuficientes asignados a este rubro, a la falta de voluntad política para implementar los programas y al limitado conocimiento acerca de las necesidades y condiciones particulares de la población desplazada (Sentencia T-025 de 2004). Tras la Sentencia de la Corte Constitucional, el Departamento Nacional de Planeación, calculó el monto de los recursos que se deben asignar para cubrir las necesidades de toda la población desplazada.

²⁷ Este capítulo se basa en el trabajo “Impacto de los programas de generación de ingresos sobre las condiciones económicas de la población desplazada” (Ibáñez, 2007).

²⁸ Una descripción detallada de la política para la población desplazada se presenta en el próximo capítulo.

Los cálculos revelaron que es la fase de estabilización económica la que merece mayor atención por parte del gobierno. Mientras que la etapa de asistencia humanitaria de emergencia requiere una inversión adicional de \$276.329 millones, para la de estabilización económica son necesarios \$4.305.935 millones (Ibáñez y Moya, 2007).

Los programas de generación de ingresos, capacitación laboral y microcréditos se basan en políticas y programas ya existentes, para la población pobre, que han sido levemente modificados para responder a las particularidades de la población desplazada. Las características de esta población demandan, sin embargo, esfuerzos adicionales con el fin de garantizar impactos significativos. La pérdida de activos físicos, que enfrentan, impone un reto mayor al diseño de políticas públicas dirigidas a otorgar microcréditos a la población desplazada. Debido a esta pérdida, la población desplazada no cuenta con un colateral que sirva como garantía financiera, en el momento de acceder a créditos, ni con capital para invertir. El bajo nivel de capital físico y humano con que cuentan, dificulta la creación de microempresas que logren reducir la vulnerabilidad económica de la población desplazada.

En primer lugar, es necesaria una inversión significativa de capital que es difícil de conseguir por medio de los microcréditos otorgados, y en segundo lugar, la baja escolaridad de la población desplazada impone un límite a la capacidad de inversión de los hogares, obligándolos a invertir en negocios de poco riesgo y a la vez baja rentabilidad. Por otro lado, la pérdida de capital social impone obstáculos adicionales debido a la carencia de referencias financieras y a la falta de contactos.

Con el fin de mejorar el perfil laboral de la población desplazada o incentivar actividades empresariales, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) creó el Plan Integral para la Atención a la Población Desplazada. Este concentra sus acciones en orientación ocupacional, formación de una labor productiva, capacitación en emprendimiento, y asesoría en formulación de proyectos. Además, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñó los hogares múltiples que atienden en general niños y niñas hasta cinco años, miembros de familias con vulnerabilidad socioeconómica en general²⁹, ofrecen además cocinas comunitarias y cuidan a los niños para ayudar a las mujeres desplazadas, cabeza de familia, que deben trabajar y tienen dificultades para el cuidado de sus hijos (Ibáñez y Moya, 2007).

Por otro lado, instituciones no gubernamentales, agencias de cooperación u organismos multilaterales, llevan a cabo programas de generación de ingresos para promover la recuperación económica de la población desplazada. Por ejemplo, los programas de generación de ingresos financiados por USAID y operados por el *Cooperative Housing Foundation* (CHF), la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ofrecen programas de capacitación laboral y emprendimiento empresarial. Los beneficiarios de dichos programas reciben capacitaciones en orientación ocupacional, temas psicosociales, conocimientos de unidades empresariales y aspectos laborales. Las capacitaciones laborales apoyan el proceso de generación de ingresos mediante la identificación de las habilidades, destrezas y limitaciones de los beneficiarios. Las empresariales tienen como propósito fortalecer las capacidades empresariales de los beneficiarios para apoyarlos en el proceso de gestión administrativa, financiera y comercial de las micro y famiempresas.

Los resultados de la evaluación de los programas de generación de ingresos financiados por USAID³⁰ sugieren que, si bien tienen un impacto positivo sobre la capacidad productiva de los individuos dado que disminuye el desempleo, aumenta el ingreso laboral y la capacidad de

²⁹ “Los Hogares Múltiples son espacios de socialización para los niños hasta cinco años, miembros de familias con vulnerabilidad socioeconómica, de niveles 1 ó 2 del SISBEN donde reciben atención y cuidado con el fin de promover su desarrollo integral y propiciar su participación como sujetos de derechos.” (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, www.icbf.gov.co).

³⁰ Una primera versión de los programas de generación de ingresos de USAID se encuentra en Ibáñez et al (2006). Una versión más detallada se encuentra en Ibáñez (2007).

acumular activos físicos; no es suficiente para superar el nivel de pobreza. Los beneficiarios de los programas de generación de ingresos reducen su tasa de desempleo en un 7,8%, el ingreso por adulto equivalente aumenta en \$361 mil (US\$190) y el valor de los activos se incrementa en casi tres millones de pesos (US\$1580). La mayor capacidad productiva tiene efectos positivos sobre las condiciones económicas del hogar y disminuye su vulnerabilidad. El consumo de los hogares beneficiarios depende en menor proporción de donaciones y decrece el porcentaje del gasto destinado a necesidades de subsistencia, como el de alimentos. Pero el impacto sobre estas variables es pequeño. Ello puede explicar porqué, pese a las mejores condiciones económicas, la situación social de los beneficiarios no parece mejorar de manera sustantiva. La diferencia, en el porcentaje de gasto financiado por donaciones entre beneficiarios (6,2%) y no beneficiarios (8,4%) es de apenas 2,2 puntos porcentuales; y la del gasto destinado a alimentos es alrededor de 5,4 puntos porcentuales (63,2% vs. 68,6%). El consumo, por adulto equivalente, aumenta tan sólo \$105.010 (US\$55), monto insuficiente para superar el estado de indigencia o pobreza de la población desplazada. Por otro lado, el acceso a créditos formales e informales mejora gracias a los programas gubernamentales, pero el efecto no es suficiente para evitar caídas en el consumo.

Por otro lado, el impacto del programa de gobierno sobre los índices de cobertura de servicios de educación y salud son positivos. Sin embargo, las tasas de cobertura, no divergen significativamente frente a los no beneficiarios y es probable que las diferencias sean el resultado de los programas gubernamentales y no un beneficio derivado de la mayor generación de ingresos. Para acceder a estos programas, es requisito estar inscrito en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), lo cual otorga de inmediato acceso a los servicios de salud y la gratuidad escolar para la población desplazada. Los beneficiarios presentan una mayor cobertura de servicios de salud (79,7%) frente al grupo de control (65%) Por otro lado, la pequeña diferencia que se observa en la asistencia escolar puede indicar que el efecto sobre los ingresos no es suficiente para evitar recurrir a la mano de obra infantil como estrategia para mitigar el impacto económico del desplazamiento.

Cuando se analiza el impacto de los programas, de manera diferenciada, según las características del desplazamiento y de los hogares, los resultados demuestran que no son homogéneos para toda la población desplazada. El tipo de desplazamiento, la vulnerabilidad de algunos hogares y las habilidades para beneficiarse de los programas, son determinantes de la magnitud del impacto.

En primer lugar, los hogares beneficiarios, que se desplazan dentro del mismo municipio, mejoran sus ingresos y la tasa de desempleo disminuye. No obstante, el impacto sobre la acumulación de activos y el consumo por adulto equivalente es nulo. Es probable que los hogares migren a la cabecera municipal con la esperanza de retornar, en un futuro cercano, por lo cual la inversión en capital fijo o la iniciación de pequeñas empresas no es la opción preferida. Por otro lado, algunos hogares, con fuertes restricciones de presupuesto pueden permanecer en la cabecera municipal por carecer de fondos para financiar la migración a otros municipios. Estos hogares enfrentarían, por tanto, mayores dificultades para recuperarse del choque del desplazamiento.

En segundo lugar, el impacto positivo sobre hogares vulnerables es mayor. Los hogares pertenecientes a alguna minoría étnica o encabezados por mujeres, muestran mejoras significativas en los niveles de ingreso laboral y consumo, y el porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia disminuye. Sin embargo, el efecto de largo plazo no parece ser significativo, puesto que la acumulación de activos no mejora, ni siquiera el acceso al mercado laboral.

Los hogares con habilidades agrícolas y con más capital humano, tienen el interés o las habilidades para aprovechar mejor los programas de generación de ingresos, por lo cual el impacto es mayor. Asimismo, adquieren conocimientos que aumentan su competitividad laboral en los mercados laborales urbanos, lo cual se traduce en menores tasas de desempleo y mayor ingreso

laboral, que a su vez permite la acumulación de activos y el acceso a mercados financieros. Por otro lado, los hogares con mayor capital humano³¹ son el grupo que presenta el impacto más significativo de los programas de generación de ingresos, puesto que pueden aprovechar, de manera más efectiva, las capacitaciones laborales y el acceso a créditos. Este grupo percibe una caída sustancial en las tasas de desempleo y, un aumento en el ingreso laboral, en la acumulación de activos y en el nivel de consumo por adulto equivalente. Por ende, la vulnerabilidad de estos hogares es menor. De hecho, la proporción de este tipo de hogares que está por debajo de la línea de indigencia, la dependencia de la ayuda estatal, así como el porcentaje del gasto que se destina a alimentos es inferior al promedio de los desplazados.

Los resultados de la evaluación del impacto de los programas permiten concluir que los de generación de ingresos deben estar acompañados de procesos de re-escolarización que además desincentiven la deserción escolar. Igualmente, deben realizar un acompañamiento, a los proyectos de inversión de los beneficiarios, con el fin de identificar y en lo posible evitar, inversiones riesgosas. La capacitación laboral debe orientarse a oficios con alta demanda, en los mercados laborales urbanos. Por último, se debe analizar cuáles grupos de la población se ven efectivamente beneficiados por los programas y cuáles, por el contrario, podrían favorecerse, de manera más eficiente, a través de transferencias directas de recursos, dada su dificultad de vincularse al mercado laboral.

A modo de resumen, el análisis de este capítulo evidencia las dificultades de la población desplazada para iniciar un proceso de recuperación económica sostenible. La vinculación a los mercados laborales es lenta y los trabajos a los cuales acceden son de baja calidad. Por otro lado, emprender actividades productivas propias, también parece una opción limitada, dada las carencias de capital físico, los obstáculos para acceder a créditos y el bajo capital humano. La restricción para generar ingresos redundante en condiciones económicas precarias que parecen persistir en el tiempo y que lleva a los hogares a adoptar estrategias que perpetúan la pobreza.

La probabilidad, de la población desplazada, de caer en trampas de pobreza es, por ende, bastante alta. Diseñar programas especiales para promover la recuperación económica de la población desplazada es imprescindible, para evitar un legado de pobreza y exclusión para unas de las principales víctimas del conflicto en Colombia.

³¹ Medido como años de escolaridad por encima de la mediana de la muestra.

VI. La política colombiana para la población desplazada³²: análisis y recomendaciones

A. Marco legal y de política

El Estado Colombiano ha respondido a la situación del desplazamiento forzoso con un marco legal sólido y considerado como uno de los enfoques legales más avanzados en el mundo para abordar la asistencia a la población desplazada (ACNUR, 2007). Su aplicación ha sido, empero, incompleta y lenta lo cual ha limitado su efectividad. El objetivo de este capítulo es describir las políticas diseñadas para la población desplazada en Colombia y analizar su alcance y sus limitaciones.

La legislación para la población desplazada se puede analizar en el ámbito internacional y nacional. En el internacional, el diseño de programas públicos hacia este segmento de la población se dificulta debido a que los Estados tienen soberanía sobre su territorio. Dado que la población desplazada no cruza las fronteras nacionales, la responsabilidad sobre los estos recae sobre los Estados y no sobre la comunidad internacional. No obstante, se han hecho intentos para definir guías de política internacional hacia la población desplazada, y una de las contribuciones más significativas son los Principios

³² Este capítulo se basa en “La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales” (Ibáñez y Moya, 2007) y en “El proceso de identificación de víctimas de los conflictos civiles: una evaluación de la población desplazada en Colombia” (Ibáñez y Velásquez, 2006).

Rectores del Desplazamiento Interno formulado por las Naciones Unidas. Aunque la aplicación de estas reglas no es obligatoria, los Principios Rectores se han convertido en el ejemplo a seguir para diseñar las leyes nacionales y Colombia no es la excepción.

En el país, la adopción de estos principios está reflejada en un extenso marco legislativo. La Ley 387 de 1997 y una serie de decretos, resoluciones, acuerdos y sentencias conforman el cuerpo legislativo que tiene como fin proteger a la población desplazada y establece las obligaciones del Estado de cubrir las necesidades de dicha población. Estas se encuentran resumidas en los cuadros A-1, A-2, A-3 y A-4 del anexo.

La Ley 387 de 1997 define como, individuo desplazado a “aquel que se ha visto forzado a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas por conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que alteren o puedan alterar drásticamente el orden público”. Si la condición de desplazamiento es comprobada, el Estado tiene la obligación de asistir a los individuos desplazados. Una vez la condición de desplazado forzado por la violencia cesa, la ayuda estatal se interrumpe. La cesación de la condición de desplazamiento es definida como el momento en el que la víctima del conflicto armado “logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento”.

La Ley 387 reglamenta el papel del Estado en el cubrimiento de las necesidades de la población desplazada en cuanto a: atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica, apropiación de recursos gubernamentales, así como el papel de las instituciones en la prevención del fenómeno de la migración forzada a causa de la violencia. La prevención del fenómeno se enfoca a la identificación y desarticulación sus causas, así como a la promoción del Derecho Internacional Humanitario. Para alcanzar este objetivo, la estrategia de prevención brinda apoyo a las comunidades en el fortalecimiento de los procesos de paz, entre las partes en conflicto. Más aun, tiene como propósito identificar a la población en riesgo de conflictos con el fin de ofrecer políticas de atención integral. Desde el punto de vista institucional, esta Ley, establece las responsabilidades de las entidades estatales y define mecanismos para coordinar las políticas nacionales y locales.

Los tres órganos principales, encargados de coordinar las políticas diseñadas para la población desplazada, son el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada y los Comités Departamentales, Distritales y Municipales. El SNPAID, encabezado por Acción Social entidad pública adscrita a la Presidencia de la República, es el encargado de coordinar todas las entidades con responsabilidades para implementar programas públicos dirigidos a la población desplazada. Además, debe adoptar y fortalecer estrategias de atención integral y sostenible y maximizar los recursos económicos destinados para tales fines. El Consejo Nacional, es el encargado de consultar y asesorar al SNAIPD, así como de coordinar las políticas estatales para la población desplazada. Por último, los Comités coordinan las acciones de las instituciones nacionales con las de las departamentales y municipales, lo cual facilita la aplicación descentralizada de las políticas. En el ámbito local, los Comités asumen funciones de prevención contra el desplazamiento mediante la orientación a las comunidades víctimas, y adoptan las medidas judiciales necesarias para prevenir el desplazamiento y eliminar las causas del conflicto.

Con respecto a los programas públicos, diseñados para asistir a la población desplazada en el municipio receptor, la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) se brinda durante los primeros tres meses de asentamiento y cubre servicios básicos para la subsistencia tales como alimentos,

vestidos, alojamiento y vivienda, agua potable y servicios médicos. Dicha ayuda es prorrogable, por tres meses, si las circunstancias lo ameritan³³. Una vez cumplidos los primeros meses de asentamiento, la política de asistencia hacia la población desplazada tiene como objetivo apoyarla con el fin de promover su independencia económica, por medio de su reinserción en los medios productivos, bien sea en el lugar de origen, en el municipio de llegada o en el lugar de reubicación.

En el proceso de asentamiento, la Ley en mención estipula mecanismos para recuperar los activos perdidos o abandonados durante el proceso de desplazamiento, y el estado socioeconómico del que se gozaba en el origen. Con este fin, tanto esta ley como los decretos publicados reglamentan las condiciones necesarias para acceder a: tierras, créditos, asistencia técnica, capacitaciones laborales, y programas de seguridad alimentaria, salud, educación, subsidios de vivienda y equipamiento urbano, y documentación. Los decretos se resumen en el cuadro A-2 del anexo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010³⁴ complementa el marco legislativo para la protección de la población desplazada y los ajustes institucionales necesarios para cumplir con las disposiciones de la Corte Constitucional. Este Plan propone fortalecer las entidades territoriales y los programas del SNAIPD y una mejor coordinación con las instituciones departamentales y municipales. Con este fin, el Ministerio del Interior y Justicia es el encargado de coordinar la asignación presupuestal y la implementación de los programas, entre las entidades territoriales, basado en el cumplimiento de las disposiciones legales y constitucionales. Por otro lado, para la fase de estabilización económica, el Plan Nacional de Desarrollo establece un enfoque de asistencia integral, con énfasis en la garantía de los derechos mínimos en cobertura de servicios de salud, educación, generación de ingresos, vivienda y tierras. En cuanto a la cobertura de salud, el objetivo del Gobierno es alcanzar la universalización, para el 2010. Dentro de los programas de atención integral, el programa de Familias en Acción³⁵ y recientemente el programa de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema (JUNTOS)³⁶ cubrirán a la población desplazada. Familias en Acción tiene como objetivo apoyar a las familias catalogadas en el SISBEN³⁷ con subsidios de nutrición para los niños menores de siete años, y de educación para aquellos entre siete y 18 años. JUNTOS, tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y su población objetivo son todas las inscritas en Familias en Acción y las desplazadas inscritas en el RUPD. El objetivo es llegar a 300.000 hogares desplazados (61,78% del total inscrito en el RUPD) tanto en Familias en Acción como en JUNTOS.

Con respecto al acceso a educación, los Decretos 2231 de 1989, 2562 de 2001 y 250 de 2005, establecen que la población desplazada debe gozar de acceso preferencial a la educación. Con el fin de facilitar la asistencia educativa de los niños y niñas desplazadas, estos establecen exención en el pago de pensión y matrícula.

En el Decreto 250 de 2005 se encuentran algunas disposiciones con respecto al acceso a la vivienda y el alojamiento. Los programas contemplados por el SNAIPD y Acción Social sostienen que, una vez el hogar desplazado se ha inscrito en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), puede acceder a los programas de Subsidio Familiar de Vivienda. Estos pueden estar destinados a la compra de vivienda nueva o usada, inversión para mejorar la vivienda, y construcción de vivienda en lote propio o arrendado. Además, Acción Social facilita el acceso a vivienda por

³³ Con el Decreto 250 de 2005, el paquete de ayudas ofrecidas por la AHE se expandió para cubrir otro tipo de necesidades de la población desplazada por medio de programas de orientación, apoyo nutricional y psicosocial y atención especial a los hogares con mayor riesgo de inseguridad alimentaria y con necesidades de alojamiento temporal.

³⁴ <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx>.

³⁵ <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>.

³⁶ <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=2392>.

³⁷ “El SISBÉN comprende un conjunto de reglas, normas y procedimientos, que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en los distritos y municipios del país.” (DNP, 2007). El nivel 1 del SISBÉN comprende a las familias que presentan el nivel de vida más pobre.

medio de programas de acondicionamiento habitacional según el estado de vulnerabilidad de cada hogar desplazado.

Dadas las elevadas pérdidas de activos causadas por el desplazamiento forzoso, se han diseñado mecanismos para restituir tierras y garantizar el acceso preferencial a estas para la población desplazada. Dichas disposiciones se encuentran en los Decretos 2007 de 2001, 250 de 2005 y la Ley 1152 de 2007 y sus principales objetivos son la protección de las tierras abandonadas en el sitio de origen y su adjudicación, cuando el hogar no desea retornar o cuando no poseía tierras antes del desplazamiento.

La solicitud de protección de predios se puede realizar de manera individual con la colectiva, con la declaratoria de inminencia de riesgo u ocurrencia de desplazamiento, o de manera individual con la inclusión en el Registro Único de Predios Abandonados. El Decreto 2007 de 2001 crea la figura de la declaratoria de inminencia de riesgo o de ocurrencia del desplazamiento. Dicha figura establece que los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada deben, una vez emitida la declaratoria, identificar a los propietarios, poseedores y tenedores de predios de la región cubierta bajo la declaratoria. Los predios incluidos serán objeto de protección. La Ley 1152 de 2007 fortalece y amplía la figura de la Declaratoria de Inminencia de Riesgo. Define que los Comités deben contrastar la información acerca de los distintos predios, con la comunidad, a fin de garantizar los derechos sin formalizar y los titulares de otros derechos. Así mismo establece que, la inclusión de predios baldíos en el informe de los Comités, permitirá a los ocupantes de dichos predios, que fueron desplazados, solicitar la titulación si cumple con el tiempo necesario para ello. Lo anterior implica que el informe constituye una prueba de la calidad de poseedor, tenedor y ocupante. Además de los informes de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, esta puede registrar sus predios en el Inventario Único de Predios Abandonados del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (RUP) para iniciar el proceso de protección. Los predios inscritos en el RUP gozan de la protección por parte del Estado y, por tanto, no podrán ser enajenados o transferidos sin un previo consentimiento del propietario. La Ley 1152 extiende la inclusión al RUP para los predios que no están bajo la modalidad de propiedad privada y así logra la prohibición de la enajenación o transferencia de estos predios.

Otras figuras adicionales de protección son la permuta de predios y la acumulación de tiempo para adquisición de baldíos. La Ley 387 de 1997 y, posteriormente, el Decreto 2007 de 2001, permiten la permuta de predios como medida para preservar los derechos de propiedad de la población desplazada. Las familias desplazadas que opten por la reubicación rural pueden aplicar el valor del predio abandonado para el pago total o parcial de una Unidad Agrícola Familiar (UAF). Con el fin de proteger el derecho de la población desplazada que era ocupante de baldíos, el Decreto 2007 de 2007 estipula que el tiempo de desplazamiento se asimila al tiempo real de ocupación y explotación de terreno para la titulación de baldíos en un eventual retorno. La Ley 1152 de 2007 detalla y expande aún más esta disposición, al establecer que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) debe iniciar el trámite de titulación y abrir un folio de matrícula inmobiliaria para los predios ocupados por población desplazada. Dicho predio no podrá ser otorgado, como baldío, a ninguna otra persona mientras subsista el desplazamiento forzado. Si el desplazado decide no retornar, el INCODER recogerá la solicitud de asignación del predio baldío. Además, el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) estima recibir 130.000 hectáreas, entre 2007 y 2010, del Consejo Nacional de Estupefacientes, es decir de tierras expropiadas a narcotraficantes³⁸, las cuales podrán beneficiar 3.250 hogares desplazados; y, por medio de la compra directa de 120.000 hectáreas, beneficiar otros 12.000 (2,47% del total de los hogares inscritos en el RUPD).

³⁸ Son tierras expropiadas a los narcotraficantes.

La legislación establece asimismo mecanismos para garantizar el acceso preferencial para la adjudicación de tierras a la población desplazada. Para proporcionar oportunidades productivas mientras retornan a su lugar de origen o se reubican, el Decreto 2007 de 2001 establece que la población desplazada puede acceder a predios de paso para la explotación provisional por un periodo mínimo de tres años.

La Ley 387 de 1997, los decretos que se desprenden de ésta y la Ley 1152 de 2007 establecen el acceso preferencial de los desplazados al Sistema Nacional de Reforma Agraria. El Sistema está reglamentado por la Ley 160 de 1994 y la Ley 1152 recoge la anterior y la amplía en algunos temas tales como el monto del subsidio. Los campesinos sujetos a reforma agraria, según la reglamentación anterior, pueden solicitar un subsidio hasta del 100% del valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) para la compra, por una sola vez, de la tierra³⁹. La Ley 1152 de 2007⁴⁰ estipula que cuando se presenten procesos de retorno y reubicación, los predios rurales, obtenidos por extinción de dominio, se asignarán con prioridad a la población desplazada.

En el Decreto 250 de 2001 se definen los programas de generación de ingresos destinados a facilitar la inserción de los individuos desplazados a actividades laborales en el municipio de recepción. En el Decreto se definen, además, los principios generales que rigen los programas, especialmente en el caso de retorno. En los casos de retorno, se establece que los programas de generación de ingresos deben estar acompañados de estrategias integrales que faciliten la inserción social de los individuos desplazados a la comunidad tras el desplazamiento y el eventual retorno al origen. Además, plantea la necesidad de desarrollar programas de seguridad alimentaria y capacitación laboral, así como atención especial a los grupos más vulnerables de la población tales como, menores de edad, niños abandonados o huérfanos, madres lactantes o gestantes y adultos mayores.

B. Recomendaciones de política

Como se ha mencionado, la legislación colombiana ha demostrado ser una de las más completas, a nivel internacional. Sin embargo, presenta fallas significativas en la etapa de implementación. Al respecto, la Sentencia T-025 de 2005 proferida por la Corte Constitucional y el “Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia” realizado por ACNUR en 2004 y en 2007, señalan las principales falencias en el proceso de diseño y aplicación de las políticas. La Sentencia T-025 de 2004 declara algunas situaciones correspondientes a la ayuda estatal hacia la población desplazada como un estado de cosas inconstitucional. Con el fin de superar esta situación, el Estado debe proveer a las familias desplazadas protección especial por el hecho de ser víctimas de la violencia y, además, garantizar sus derechos fundamentales y constitucionales. La Sentencia establece que, como víctimas del conflicto, los hogares desplazados tienen derecho a la justicia, a la revelación de los hechos del delito y a obtener una reparación por parte de los autores del desplazamiento. Esta Sentencia, junto con otras y autos proferidos por la Corte Constitucional, resumidas en el cuadro A5, constituye un llamado de atención sobre el diseño e implementación de los programas públicos para la población desplazada.

Si bien, como resultado de esta Sentencia, las entidades encargadas de asistir a la población desplazada han mejorado su plan de acción, el Balance del ACNUR, para el 2007 sostiene que algunas dificultades aún persisten y se encuentran tanto en la formulación de las leyes como en su implementación. Con el fin de que las leyes sean efectivas debe existir coherencia y

³⁹ Según el Decreto 1250 de 2004, el subsidio integral es un aporte entregado una sola vez al jefe de hogar campesino (no mayor de 16 años) que no sea propietario de un predio, por el valor de la tierra e inversiones complementarias para la generación de ingresos, siempre y cuando este valor no supere los 70 smlmv.

⁴⁰ Según el Decreto 1250 de 2004, el subsidio integral es un aporte entregado una sola vez al jefe de hogar campesino (no mayor de 16 años) que no sea propietario de un predio, por el valor de la tierra e inversiones complementarias para la generación de ingresos, siempre y cuando este valor no supere los 70 smlmv.

complementariedad entre los programas específicos diseñados para la población desplazada y los generales, de los cuales esta no debe ser excluida. En primer lugar, muchas de las necesidades de la población desplazada se han cubierto con programas generales, que si bien no la deben excluir, deja en un segundo plano la condición de víctimas de los desplazados y su mayor vulnerabilidad en los municipios receptores. En segundo lugar, los programas específicos no se ajustan a las vulnerabilidades y características de cada hogar desplazado. No todos los hogares desplazados enfrentan las mismas necesidades y por lo tanto es indispensable considerar las particularidades de los diversos grupos de desplazados, tales como hogares encabezados por mujeres, tras perder el principal proveedor y minorías étnicas (ACNUR, 2007).

El Plan Nacional de Desarrollo sienta las bases para lograr que la población desplazada se incorpore a la oferta general de programas del Estado, tal como ha sucedido con Familias en Acción. Asimismo, con el programa JUNTOS, diseñado para la superación de la pobreza extrema, se espera lograr una mayor coordinación entre el diseño de las políticas y su implementación. Si bien, la inclusión de las familias desplazadas en los programas generales, busca lograr igualdad en el momento de acceder a estos, se debe tener en cuenta que en algunos casos es necesario modificar la estructura de los programas con el fin de satisfacer las necesidades específicas de los desplazados.

Por otro lado, los programas de atención a la población desplazada, por definición, deben concentrarse, tanto en la vulnerabilidad como en la situación de las víctimas del conflicto. No obstante lo anterior, las políticas han dado mayor énfasis al primer aspecto. Como consecuencia, la oferta estatal hacia la población desplazada no ha logrado avanzar en tres aspectos fundamentales. No son eficientes con respecto a: la garantía del goce efectivo de derechos; el alcance de soluciones duraderas que permitan la inserción de los hogares desplazados en las comunidades receptoras, en el sitio de origen o en el lugar de reubicación y; no han alcanzado la superación del estado de inconstitucional proferido por la Sentencia T-025 de 2005⁴¹.

Los problemas estructurales, relacionados con el diseño de los programas para atender las víctimas del desplazamiento forzoso, violan derechos fundamentales de esta población. Tal es el caso del “derecho a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños” (Sentencia T-025 de 2005).

Con respecto a la defensa de la población desplazada como víctima del conflicto, el sistema judicial ha fallado en el proceso de investigación y sanción a los autores de los desplazamientos. El Balance más reciente de ACNUR muestra cifras sorprendentes. Del total de víctimas del desplazamiento, entre 2004 y 2006 (619.000 personas desplazadas), solamente cerca del 1% fueron casos conocidos por la Fiscalía, y de las investigaciones llevadas a cabo por ésta, sólo el 0,5% llegaron a los tribunales. Del total de los casos de víctimas, en este periodo, apenas el 0,002% llegó a una decisión judicial (ACNUR, 2007). Aunque parte de la ineficiencia puede estar justificada por la confidencialidad en el proceso de registro de las víctimas del desplazamiento, este hecho explica la falta de acción gubernamental en este frente. La limitada respuesta estatal hacia la población desplazada, como víctimas del conflicto, resalta la necesidad de proteger sus derechos, especialmente bajo el marco operativo de la Ley de Justicia y Paz⁴².

En cuanto a la reparación que merecen los individuos desplazados, se ha logrado un avance por medio del Auto del 1 de marzo de 2007, del 109 del 2007 y las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). Antes de estos lineamientos judiciales, la población desplazada era considerada víctima de la migración forzada, pero no

⁴¹ La Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-025 de 2005 declaró como un estado de cosas inconstitucional las condiciones de vulnerabilidad extrema en las que se encontraba la población desplazada y la precaria asistencia que el Estado ofrecía.

⁴² La Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) es una ley impulsada por el gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez y aprobada por el Congreso de Colombia, como marco jurídico para el proceso de desmovilización de paramilitares en Colombia.

aparecía como beneficiaria de los programas de reparación, lo cual limitaba significativamente sus derechos. La reparación de las víctimas del desplazamiento forzado estaba condicionada a las de tipo colectivo, lo cual imponía un límite sobre la eficiencia y cobertura de los programas. Gracias a las nuevas disposiciones judiciales y a las recomendaciones de reparación, se establecieron los parámetros necesarios para clasificar a la población desplazada como víctima del conflicto (ACNUR, 2007).

El Informe para la Misión de Pobreza de Ibáñez y Moya (2007) coincide con el Balance del ACNUR, en la necesidad de mejorar la coordinación entre las entidades territoriales del SNAIPD, fortalecer las bases de datos de las entidades nacionales y locales y capacitar a la población desplazada en el proceso de solicitar asistencia. Con el fin de consolidar y fortalecer el papel de las entidades encargadas de implementar los programas diseñados para la población desplazada, los autores sugieren: i) aumentar los fondos destinados hacia las entidades territoriales de la SNAIPD por medio de fondos municipales especialmente diseñados para la población desplazada, y de un Fondo de Compensación para los municipios con Alta Presión de Desplazamiento para suavizar la carga adicional que genera el desplazamiento a nivel municipal; ii) consolidar el funcionamiento de las entidades locales, especialmente de los Comités Territoriales, encargados de la atención a la población desplazada; iii) fortalecer el papel de las Unidades de Atención y Orientación a la Población Desplazada (UAO) y aumentar su cobertura regional; iv) continuar con la consolidación de las bases de datos de la Red Nacional de Información; v) crear incentivos positivos hacia aquellas entidades que ofrecen eficientemente los programas integrales, para aumentar la coordinación y eficiencia entre las entidades territoriales; y, vi) capacitar a los funcionarios para facilitar el proceso de inscripción de las víctimas del desplazamiento.

Además de la necesidad de fortalecer el funcionamiento y coordinación, a nivel institucional, es necesario mejorar el diseño de la fase de estabilización económica. En especial, los programas de generación de ingresos merecen mayor atención, puesto que consolidan la adaptación de los individuos al mercado laboral en el municipio receptor y, por consiguiente, la superación de la pobreza. Con el objetivo de mejorar los programas en esta fase, las propuestas del Informe para la Misión de Pobreza son las siguientes: i) complementar los programas de generación de ingresos con oferta de trabajos temporales para suavizar el impacto del desplazamiento, sin que se convierta en un sustituto de los programas de impacto de largo plazo; ii) cubrir con los programas de subsidios de desempleo a los jefes de hogar desplazados que provienen de áreas rurales y no cuentan con referencias de trabajos anteriores; iii) fortalecer los programas de capacitación del SENA y complementarlos con programas de educación acelerada⁴³, y, iv) facilitar la inserción laboral de las madres trabajadoras, aumentando el cubrimiento de los hogares del ICBF, a nivel regional.

Con el fin de lograr que la población desplazada supere esta condición, es fundamental acompañar los programas de capacitación laboral con proyectos productivos y facilidades crediticias que incentiven la creación de micro empresas. En este aspecto las propuestas son: i) ajustar las condiciones de los microcréditos a las de la población desplazada; ii) otorgar los microcréditos junto con programas de capital semilla donado, o en forma de préstamo; y, iii) acompañar el proceso productivo de las microempresas de hogares desplazados para ayudarlos a entender mejor el mercado y asegurar una mayor probabilidad de éxito.

Por último, las recomendaciones de política se enfocan en el impacto que tiene, sobre el bienestar de la población desplazada, la pérdida de activos. En este sentido, tiene el derecho de recuperar los activos abandonados, principalmente su tierra y su vivienda. Al respecto se sugieren políticas determinadas para la recuperación de predios y de vivienda. En el caso de la protección y

⁴³ El fortalecimiento del Plan de Acción del SENA se puede facilitar por medio de una mayor asignación de recursos a estos programas, del fortalecimiento de las oficinas regionales, y de programas que asistan a la población desplazada en la vinculación laboral una vez terminan las capacitaciones.

recuperación de los predios abandonados, se recomienda desde el punto de vista institucional: i) fortalecer los sistemas de información con el fin de establecer el vínculo de cada hogar con el predio que declara haber abandonado; ii) promover programas de titulación de tierras como política de prevención a la apropiación ilegal de los predios; y, iii) continuar con el fortalecimiento del Registro Único de Predios Abandonados.

Por otro lado, es importante diseñar políticas cuyo objetivo específico sea la restitución de los predios abandonados, con este fin se propone: flexibilizar los términos de permuta de predios y aumentar su cobertura. Uno de los componentes principales de los programas relacionados con la restitución de activos esta relacionado con los programas de recuperación de la vivienda. Para este caso se recomienda: i) comprometer la participación de los entes territoriales en la financiación de los lotes de la vivienda y en la oferta de los servicios públicos; ii) acompañar los programas de vivienda con programas de generación de ingresos que permitan el sostenimiento de los gastos; y, iii) garantizar la restitución de la propiedad en los casos de deseo de retorno.

C. Asignación presupuestal para los programas orientados a la población desplazada

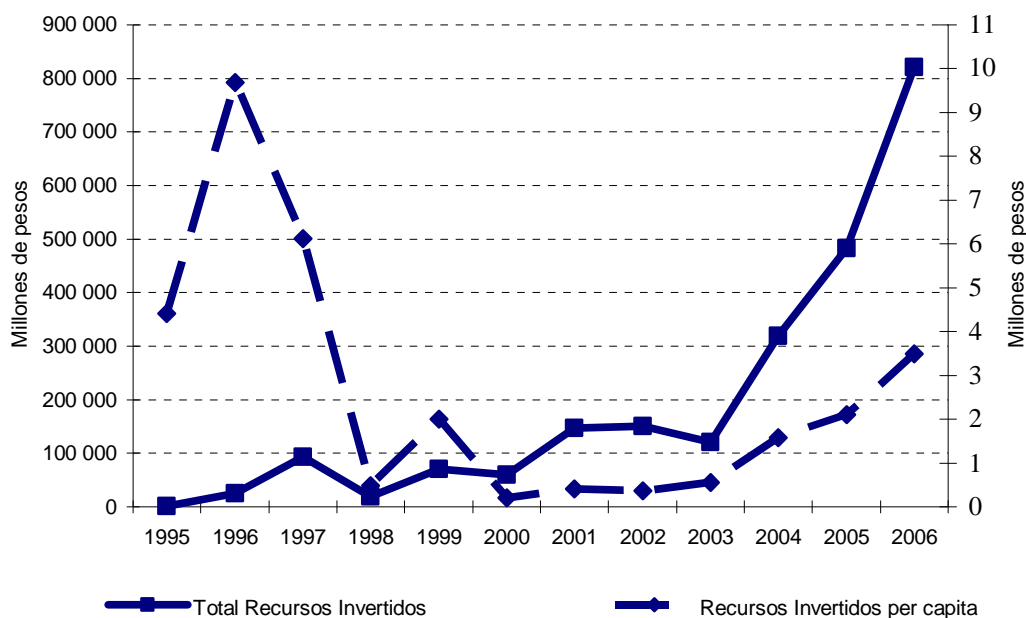
De acuerdo a la Ley Colombiana, el Estado debe garantizar y proteger los derechos de las víctimas del conflicto. Pero el gasto destinado para estos fines genera presión fiscal. El incremento en el gasto en defensa y en los programas destinados a asistir a las víctimas del conflicto desvía recursos económicos que podrían ser invertidos en capital humano y físico y generar crecimiento económico. Pinto et al (2005) estiman que el gasto adicional en seguridad y defensa, entre 1999 y 2003, está alrededor de los \$16,5 billones de 2003, equivalentes a 7,4% del PIB (Citado en Ibáñez y Jaramillo, 2006).

El gasto destinado a atender las personas que sufren desplazamiento forzado, está definido en los documentos del Consejo de Política Económica y Social (CONPES). Estos no sólo realizan un diagnóstico del desplazamiento en Colombia, sino que definen la respuesta, desde la perspectiva institucional y financiera. Hasta la fecha se han aprobado cinco documentos CONPES que se presentan en el cuadro A6.

En el gráfico 12 se muestra la tendencia de los recursos asignados tanto totales como per capita, para la atención a la población desplazada entre 1995 y 2004. El presupuesto asignado creció de manera sostenida hasta el 2002, en el 2003 cayó levemente, pero en el año 2004 se incrementó en \$198.249 millones de pesos. En 2005 llegó a cerca de \$500 mil millones de pesos y en 2006 alcanzó los \$822.690 millones. Sin embargo, dado el aumento en el número de personas desplazadas, el presupuesto per cápita no muestra la misma tendencia. De 1996 a 1998 la inversión per capita cayó abruptamente de casi \$9 millones y medio a un poco más de \$500 mil. No obstante, el esfuerzo presupuestal se ve reflejado, en términos per cápita a partir del 2003, año a partir del cual la asignación de recursos per cápita ha aumentado a pesar del incremento en la población desplazada. En 2004, se observa que el total del presupuesto designado hacia este segmento de la población logró aumentar la inversión per capita de un poco más de \$500 mil a cerca \$1 millón y medio y para el 2006 estuvo cerca de los \$3 millones y medio per cápita.

En el periodo analizado (1995-2004), Acción Social ejecutó el 28,3% de las políticas dirigidas hacia la población desplazada, seguida por el Ministerio de la Protección Social (26,2%), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (11,7%) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) (10,6%).

GRÁFICO 12
RECURSOS INVERTIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL EN ATENCIÓN A LA
POBLACIÓN DESPLAZADA: TOTAL Y PER CÁPITA (1995-2006)



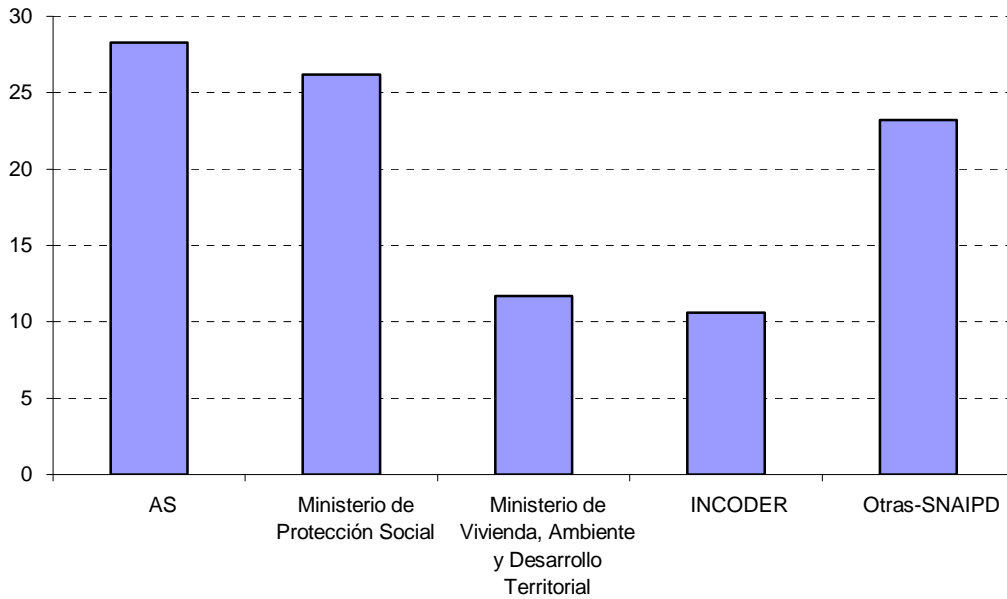
Fuente: CONPES 3400 de 2005-Plan Nacional de Desarrollo (2004-2006)-RAS.

En el gráfico 13 se muestra la participación de las entidades mencionadas. Estas cifras confirman el énfasis de la política para la población desplazada hacia programas típicamente prestados por el Estado como educación y salud y hacia ayuda humanitaria de emergencia. De otro lado, a las entidades encargadas de los programas de estabilización socioeconómica les fueron asignados un menor porcentaje de recursos (p.ej. Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial e INCODER).

Los datos reportados por el Departamento Nacional de Planeación, en el CONPES, desagregan la asignación presupuestal de acuerdo a los componentes de atención. Los resultados revelan que los recursos de las entidades se han concentrado, en mayor proporción, en la fase de Ayuda Humanitaria y de Emergencia, (40,4%) estos y la fase de estabilización socio-económica (59,4%), mientras los programas de la fase de prevención y fortalecimiento institucional reciben tan sólo el 0,2% del total del presupuesto (gráfico 14).

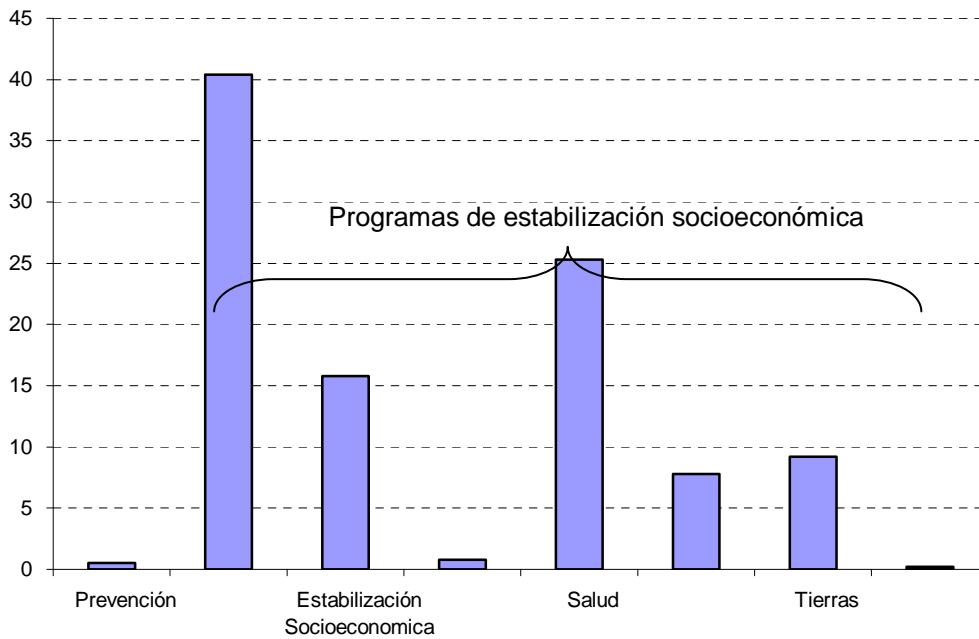
En cuanto a las políticas específicas, el Departamento Nacional de Planeación reafirma la necesidad de dar prioridad a los programas diseñados para la población desplazada. Por ejemplo, en los programas de adjudicación y adquisición de predios se dará prioridad a las entidades territoriales con más urgencia de atención a la población desplazada. Asimismo, se plantea continuar con los esfuerzos para vincular a los hogares desplazados a los programas de Subsidio Familiar de Vivienda. Con respecto a los programas de educación y salud, recomienda fortalecerlos, en cuanto a cobertura y calidad de los servicios prestados. El Ministerio de Educación Nacional, por otro lado, debe comprometerse a capacitar a los docentes, con el fin de brindar una educación más especializada para los estudiantes que han sufrido desplazamiento. Por último, los de estabilización económica, deben comprender, además de las líneas de crédito y capacitaciones laborales habituales, al menos un programa de financiamiento a proyectos productivos de la población desplazada.

GRÁFICO 13
DISTRIBUCIÓN POR ENTIDADES EJECUTORAS (1995-2004)
(En porcentajes)



Fuente: CONPES 3400 de 2005.

GRÁFICO 14
DISTRIBUCIÓN POR COMPONENTES DE ATENCIÓN (1995-2004)
(En porcentajes)



Fuente: CONPES 3400 de 2005.

D. El Proceso de registro - RUPD

El acceso a los programas descritos en las secciones anteriores está sujeto al registro en el Registro Único para la Población Desplazada (RUPD). El primer paso para acceder a los programas estatales está, por lo tanto, condicionado a la declaración, ante cualquier entidad del Ministerio Público, por parte de los hogares desplazados. Una vez realizada la declaración, las entidades territoriales tienen un plazo de 15 días para aceptar o invalidar la declaración. Los hogares cuyas declaraciones son aceptadas, son registrados en el RUPD y tienen derecho a acceder a los programas estatales. Los hogares son excluidos del RUPD cuando la declaración es contraria a la verdad, cuando las condiciones del desplazamiento no son consistentes con las contempladas por la Ley 387 de 1997 o cuando la declaración se lleva a cabo tras un año de ocurrido el desplazamiento.

El acceso a la ayuda estatal depende, por un lado, de las decisiones de los hogares desplazados, y por otro lado, del proceso de valoración a cargo de los funcionarios de las entidades territoriales. El análisis de los índices de cobertura en cada una de las etapas, basado en el EDHD-2004, se resume en el cuadro 11. Alrededor del 71% de los hogares desplazados son registrados en el RUPD, un porcentaje alto tiene conocimiento sobre el RUPD (85,1%) y cerca del 78% decide rendir declaración ante alguna entidad del Ministerio Público. Sin embargo, en la última fase del proceso se observa una falta de cobertura significativa, dado que de los hogares inscritos en el RUPD, solamente el 56% recibe algún tipo de ayuda (Ibáñez y Velásquez, 2006). Si además, tenemos en cuenta el porcentaje de la población desplazada que no es registrada en el RUPD, la cifra que no recibe ningún tipo de asistencia no es despreciable: un poco más del 86% no recibe ayuda estatal, lo cual equivale a casi 600 mil hogares y 2,644.264 individuos.

Más aún, resulta importante entender la brecha que existe entre la declaración y el registro. Según los datos de la ENHD-2004, la brecha entre declaración y registro era de aproximadamente 10% en 2004 y ha crecido de manera sostenida desde el 2002. Aunque es de esperar que exista esta brecha debido a que hay incentivos para que la población no desplazada se declare como tal, es necesario analizar el papel de los funcionarios públicos. El Balance de ACNUR, del 2007, sostiene que la discrecionalidad con la que operan los funcionarios podría afectar el proceso de registro de esta población. Los problemas relacionados con la valoración de la población desplazada son, no obstante, difíciles de identificar, pero se pueden superar capacitando mejor a los encargados de esta etapa del proceso. La discrecionalidad y un alto grado de subjetividad en el proceso de registro pueden ser causados por: i) la falta de claridad en las reglas de registro; ii) el precario proceso de formación y capacitación para los funcionarios; y, iii) las reglas institucionales exigentes en el proceso de registro.

Los problemas más evidentes en esta etapa están relacionados con la falta de claridad en algunos conceptos. El concepto “directamente amenazados”, señalado en la Ley 387 de 1997, cubre a los individuos que han visto vulnerados sus derechos, sin haber sido necesariamente víctimas directas del conflicto. Empero, el concepto puede ser malinterpretado por los funcionarios y excluir a individuos que, pese a no ser víctimas de amenazas directas, huyen como mecanismo de defensa y de protección. Los desplazamientos preventivos son amparados por la ley, pero algunos funcionarios excluyen a los individuos que migran por este motivo. Otra de las interpretaciones erradas, acerca de la Ley 387 de 1997, está relacionada con los causantes directos del desplazamiento. La Ley protege a las víctimas de la violencia debido al conflicto armado, a disturbios y tensiones en el lugar de origen, a violencia generalizada, a violaciones masivas de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, debido a cualquier circunstancia que “pueda alterar o altere drásticamente el orden público”⁴⁴. La Ley, por ende, no exige que el registro esté condicionado a amenazas por parte de algún grupo armado al margen de la ley, o que existan motivos políticos o ideológicos. Pese a lo anterior,

⁴⁴ Ley 387 de 1997. Artículo 1°; citado en ACNUR, 2007.

algunos funcionarios han negado el registro de las familias desplazadas que declaran haber sido víctimas de grupos diferentes a alguno de los armados al margen de la ley. Por otro lado, juzgar una declaración como “contraria a la verdad” requiere de un análisis riguroso por parte de las entidades territoriales. Son varios los casos, señalados por ACNUR, en los que no resulta clara la razón por la cual las declaraciones son consideradas contrarias a la verdad, y sin sustentaciones claras de las respuestas de los funcionarios, la opción de un eventual recurso de reposición por parte de las víctimas se encuentra limitada.

CUADRO 11
PROCESO DE INSCRIPCIÓN - RUPD⁴⁵

Variable	Porcentaje	Valor agregado hogares	Valor agregado individuos
Total población desplazada		689 351	3 080 457
Conoce el Sistema Único de Registro (SUR)	85,13	586 845	2 622 393
Rindió declaración para registro en SUR	77,72	535 764	2 394 132
Razón para no declarar – No conoce beneficios de estar registrado	36,89		
Razón para no declarar – No conoce los trámites para el registro	34,22		
Razón para no declarar - Los trámites son complicados	12,44		
Razón para no declarar - No sirve para nada	6,22		
Razón para no declarar - Mantener el anonimato	2,22		
Hogares inscritos en SUR	70,44	485 579	2 169 874
Hogares que recibieron ayuda después de quedar inscritos	56,28	273 284	1 221 205
Total hogares que no reciben ayuda estatal	85,84	591 739	2 644 264

Fuente: Cálculo de los autores con base en ENDH-2004.

Además de los problemas relacionados con el proceso de registro, se observan prolongados tiempos transcurridos entre las diferentes fases de asistencia y una baja cobertura en la etapa final del proceso. En el cuadro 12 se muestra el tiempo transcurrido entre las diferentes etapas del proceso. Los hogares desplazados deben esperar alrededor de un mes y medio entre el momento de la declaración y el registro en el RUPD y cerca de dos meses entre el registro y la recepción de la primera ayuda. Ello significa que, desde el momento de la declaración, deben esperar algo más de tres meses para recibir la primera ayuda estatal (Ibáñez, et al 2006).

CUADRO 12
TIEMPO TRANSCURRIDO ENTRE DISTINTAS ETAPAS

Variable	Numero de días
Tiempo entre rendir declaración y registro en RUPD	46,52
Tiempo entre registro en RUPD y recepción primera ayuda	62,12
Tiempo entre rendir declaración y recepción primera ayuda	108,65

Fuente: Cálculo de los autores con base en ENDH-2004.

Más aún, en el momento de entrega del paquete asistencial, son pocos los hogares que reciben el paquete total diseñado para la población desplazada (Ibáñez y Velásquez, 2006). Además, la cobertura estatal es mayor que la no estatal, en los servicios sociales que ofrece

⁴⁵ Acción Social. Fecha de corte: 3 de septiembre de 2007.

típicamente el Estado, tales como educación, salud y acceso a vivienda. Sin embargo, la de los programas especialmente diseñados para la población desplazada, es mayor en las entidades no estatales (cuadro 13). Este resultado puede reflejar uno de los problemas enfatizados en el Balance de ACNUR: la ayuda estatal, para la población desplazada, está incorporándola en los programas generales, lo cual puede descuidar necesidades específicas de este segmento de la población.

Además de las características del proceso contemplado en el RUPD, las particularidades de los hogares tienen un efecto en la probabilidad de acceder al paquete asistencial, dado que en primera instancia son estos quienes deciden o no, rendir declaración. Una vez declaran es importante conocer si existe algún tipo de focalización por parte de los funcionarios hacia hogares con características particulares. Vale la pena resaltar que no es deseable ningún tipo de focalización en el proceso de registro, incluso hacia hogares más vulnerables, dado que la totalidad de la población es víctima de la violencia y como tal, goza del mismo derecho de acceder a la ayuda estatal.

CUADRO 13
AYUDA RECIBIDA
(En porcentajes)

Tipo de ayuda	Hogares que recibieron ayuda	
	estatal	no estatal
Asistencia humanitaria de emergencia	29,4	62,4
Cubrimiento en salud	26,0	6,6
Ayuda educativa	12,9	5,2
Generación de ingresos	3,7	11,0
Vivienda	5,2	4,5
Tierras y capacitación agrícola	1,0	0,8
Atención psicosocial y nutrición para niños	2,9	8,6

Fuente: Cálculo de los autores con base en ENDH-2004.

El análisis econométrico del proceso de declaración y registro, demuestra que los hogares más vulnerables son los que declaran con mayor probabilidad con el fin de recibir la ayuda estatal. Características como un mayor tamaño del hogar, la jefatura femenina a causa del desplazamiento, jefes del hogar dedicados en el origen a actividades agrícolas o con algún miembro con incapacidades físicas o enfermedades mentales, inciden de manera positiva sobre la probabilidad de declarar. Asimismo, los hogares que gozaban de un mejor estatus socioeconómico en su sitio de origen declaran, con mayor probabilidad, con el fin de recuperar el estatus perdido. La tenencia de activos aumenta la probabilidad de declarar, mientras que el acceso a créditos informales la disminuye (Ibáñez y Velásquez, 2006). Estos dos resultados no son sorprendentes. Los hogares vulnerables acuden con mayor frecuencia a la asistencia estatal pues puede ser su única alternativa para mitigar su vulnerabilidad. Por otro lado, los que afrontan pérdidas significativas de activos, se inscriben en el RUPD para acceder eventualmente a los programas de restitución de activos contenidos en la Ley 387 de 1997 y en la Ley de Justicia y Paz.

Por otro lado, los resultados del ejercicio econométrico señalan que en el proceso de registro no existe focalización hacia ciertos grupos de la población desplazada. Pero si aparece en el momento de asignar la ayuda. Mientras los hogares más vulnerables reciben ayuda estatal con más frecuencia, aquellos con altas pérdidas de activos no son atendidos con una alta probabilidad por los programas de ayuda.

El sistema legislativo colombiano es uno de los más avanzados en el ámbito, sin embargo, en el momento de implementar las políticas hay obstáculos importantes que limitan el impacto de los programas estatales. Las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, el Informe realizado por Ibáñez y Moya para la Misión de Pobreza y los Balances del 2004 y 2007 de ACNUR, ofrecen un análisis detallado de las fallas en la fase de implementación de las políticas. Asimismo, señalan una línea de recomendaciones para alcanzar las metas estatales.

El esfuerzo del Gobierno para superar el Estado de Cosas Institucional señalado por la Corte Constitucional, ha sido importante, tal como lo revela el programa presupuestal del CONPES más reciente. Además, vale la pena resaltar que los programas parecen estar funcionando adecuadamente en la etapa del registro, dado que no se observa ningún tipo de focalización hacia ciertos grupos de la población. Pero persisten fallas tanto en el diseño de programas como en su ejecución que deben ser analizadas con atención para poder alcanzar las metas propuestas. En particular, la política estatal ha sido relativamente exitosa extendiendo los programas sociales, típicamente prestados por el Estado (por ej. educación, salud y Familias en Acción) y ha sido débil en los de estabilización socioeconómica. Dichos programas son esenciales para que la población desplazada se incorpore en la economía productiva, viva dignamente, se provea su sustento y no sea altamente dependiente de la ayuda estatal.

VII. Conclusiones

La magnitud del desplazamiento forzado en Colombia (cerca del 5% de la población), evidencia que este fenómeno constituye, sin duda, uno de los problemas sociales más graves que afronta el país. Además de la magnitud, el impacto socioeconómico refuerza la delicada situación de la población desplazada y es una justificación para la intervención activa de las entidades estatales e internacionales para mitigar el impacto del desplazamiento.

Los diversos capítulos de este informe confirman las delicadas condiciones de la población desplazada. En primer lugar, la migración forzada causa una caída sustancial en el bienestar económico de la población desplazada: las pérdidas de activos son elevadas y tanto el ingreso laboral como el consumo por adulto equivalente se reduce considerablemente. En segundo lugar, la dificultad para generar ingresos redundante en unas pobres condiciones económicas en el municipio receptor. Los indicadores sociales y económicos, para la población desplazada, son peores que los de la población pobre en áreas urbanas. Por último, el paso del tiempo parece no ser un aliado para mejorar las condiciones de la población desplazada. El tiempo de asentamiento en el municipio de recepción no mejora dichas condiciones y, peor aún, en algunos casos se deterioran aún más.

La pérdida de activos y la lenta inserción en los mercados laborales son las principales dificultades para superar el choque del desplazamiento. El análisis del desempeño de la población desplazada en los mercados laborales muestra que dicha población, comparada con los indicadores nacionales, enfrenta tasas de desempleo superiores, un mayor número de horas trabajadas, un menor ingreso laboral y, por

tanto, salarios por hora significativamente menores. Más aún, al contrastar la condición laboral de la población desplazada con las de los trabajadores del sector informal, se observa que los primeros están en peores condiciones: su salario es el 75% del de los trabajadores informales, trabajan más horas y ganan menos. La situación de las mujeres, cabeza de familia, es aún peor, pues sus tasas de desempleo son mayores, lo cual parece obligar a los niños y niñas a entrar al mercado laboral, en proporciones superiores al promedio nacional.

La evaluación de los programas de generación de ingresos arroja resultados contradictorios. Los beneficiarios parecen estar en mejores condiciones laborales que los no beneficiarios: sus tasas de desempleo son menores y sus ingresos laborales son mayores. Dicho impacto no parece, sin embargo, traducirse en una mejoría de las condiciones socioeconómicas. En contraste con los no beneficiarios, el consumo agregado es levemente superior, el porcentaje de gasto destinado a alimentos es aún alto y la dependencia de la ayuda estatal no es despreciable. Todo lo anterior parece indicar que el impacto de los programas de generación de ingresos es positivo en el corto plazo, pero se diluye en el largo plazo.

Las difíciles condiciones de la población desplazada y su situación como víctimas del conflicto ha promovido la creación de un sólido marco legislativo y de una asignación creciente de recursos públicos. Pese a los esfuerzos estatales, la política pública dirigida hacia esta población aún presenta debilidades. Los servicios típicamente prestados a la población pobre se han extendido a la desplazada y su cubrimiento es satisfactorio. Pero los programas especialmente diseñados para los desplazados, tales como los de estabilización socioeconómica, cuentan con una baja asignación presupuestal y un escaso cubrimiento. Ello ha significado que la población desplazada aún no se haya incorporado satisfactoriamente a las actividades productivas en el lugar de recepción, no sea capaz de cubrir sus necesidades básicas y tenga una alta dependencia de la ayuda estatal. Es importante entonces que las entidades estatales se concentren en promover programas de estabilización socioeconómica cuyo objetivo sea lograr una verdadera recuperación económica de la población desplazada.

Bibliografía

- ACNUR (2003). La población desplazada en Bogotá: una responsabilidad de todos. ACNUR, Proyecto Bogotá Cómo Vamos. Bogotá, Colombia.
- ACNUR (2004). Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá, Colombia.
- ACNUR (2006). The State of the World's Refugees. New York: Oxford University Press.
- ACNUR (2007). Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá, Colombia.
- Azam, J.P. y A. Hoeffler (2002). Violence against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?. *Journal of Peace Research*. Vol. 39, No 4, 461-485.
- Ibáñez, A.M., y C. Jaramillo (2006). Oportunidades de desarrollo económico en el posconflicto: propuestas de política. Fedesarrollo. Bogotá, Colombia.
- Ibáñez, A.M., A. Moya, y A. Velásquez (2006). Hacia una política para la población desplazada en Colombia. Informe final presentado a USAID.
- Ibáñez, A.M. y A. Moya (2006). ¿Cómo El Desplazamiento Forzado Deteriora El Bienestar De Los Hogares Desplazados?: Análisis Y Determinantes Del Bienestar En Los Municipios De Recepción. Documento CEDE 2006-26. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Ibáñez, A.M. y A. Velásquez (2006). El Proceso De Identificación De Víctimas De Los Conflictos Civiles: Una Evaluación Para La Población Desplazada En Colombia. Documento CEDE 2006-36. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Ibáñez, A. M., y A. Moya (2007). La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Informe final presentado a la Misión para el diseño de una

- estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- Ibáñez, A. M (2007). Próximo a publicar.
- Ibáñez, A.M. y A. Velásquez (2007). Vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina y de los hogares pertenecientes a minorías étnicas ante el impacto del desplazamiento forzado. Informe final presentado al Banco Mundial. Bogotá, Colombia
- IDMC (2006). Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2005. Ginebra: Internal Displacement Monitoring Centre. Norwegian Refugee Council.
- Meertens, D. (2005). Tierra, Derechos y Género Leyes, Políticas y Prácticas en Contextos de Guerra y Paz. Informe final de la Consultoría sobre Derechos de las Mujeres a la Tierra presentado a UNIFEM.
- PMA (2003). Instrumentos y métodos rápidos hacia la Seguridad Alimentaria en la población desplazada de Colombia. Bogotá, Colombia
- PNUD (2003). El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. Bogotá, Colombia.
- PNUD (2004). Callejón con Salida. Bogotá, Colombia.
- PNUD (2006). At Risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe. Bratislava, Eslovaquia.
- UNIFEM (2002). "Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building". UNIFEM. NY, EEUU.

Anexos⁴⁶

⁴⁶ Los cuadros que se presentan en este anexo son una actualización de los cuadros presentado en “La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales” (Ibáñez y Moya, 2007).

CUADRO A-1
LEYES RELACIONADAS CON DESPLAZAMIENTO FORZOSO

Legislación	Disposición
Ley 1152 de 2007 Estatuto Desarrollo Rural	<ul style="list-style-type: none"> a) Establece la redistribución y enajenación de las tierras ingresadas al patrimonio del Estado b) Orienta la asignación de predios para los campesinos sin tierra, a los desplazados, a las etnias entre otros. c) Coordinar el acceso a subsidios de tierras para beneficiarios de programas sociales a favor de la población desplazada por la violencia d) Establece y opera un programa que recibe predios rurales de la población desplazada, a cambio de la entrega de otros predios de similares características en otras zonas del país
Ley 812 de 2003	<ul style="list-style-type: none"> a) Se fortalece el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) b) Se ordena la implementación de un programa piloto con el objeto de promover el retorno a sus hogares de cerca de 30 mil familias campesinas.
Ley 589 de 2000	Tipifica los delitos de genocidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y tortura.
Ley 387 de 1997	<ul style="list-style-type: none"> a) Establece la definición de población desplazada e identifica sus derechos. b) Define las responsabilidades del Estado con la <i>IDP</i>. c) Crea el SNAIPD y establece sus funciones y su composición. d) Crea el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. e) Crea de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. f) Diseña un Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. g) Asigna a la RSS como cabeza del SNAIPD. h) Crea el Observatorio del Desplazamiento Interno por la violencia. i) Define las políticas para prevención del desplazamiento. j) Define las políticas de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) (por tres meses prorrogables a tres meses más). k) Define las condiciones de retornos y de estabilidad socio-económica. l) Asigna al Incora la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada. m) Establece que el Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la <i>IDP</i> acceda a servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con la Ley 100 de 1993. n) Enumera las instituciones encargadas de los diferentes programas y ayudas a la <i>IDP</i>. o) Establece el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia cuyo presupuesto debe provenir de la Nación y debe ser manejado por la RSS.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A-2
DECRETOS RELACIONADOS CON DESPLAZAMIENTO FORZOSO

Legislación	Disposición
Decreto 1660 de 2007	<ul style="list-style-type: none"> a) Reglamenta parcialmente el artículo 19^º de la Ley 387 de 1997, en lo relacionado con la permuta de los predios de la población desplazada. b) Cuando un desplazado con propiedad rural escoja ser reubicado en otra zona, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, recibe su predio a título de permuta, y a cambio le entrega al hogar desplazado un predio ubicado en el sector rural tal que cumpla con las condiciones de seguridad. La reglas establecidas en este proceso son: <ul style="list-style-type: none"> i) Cuando la propiedad rural abandonada constituya una Unidad Agrícola Familiar, UAF, el Incoder la recibirá y le entregará otra UAF. ii) Cuando la propiedad rural abandonada constituya más de una Unidad Agrícola Familiar, el Incoder entregará una UAF a título de permuta y sobre el excedente podrá adelantar el proceso de adquisición de tierras iii) Cuando la propiedad rural abandonada constituya inferior a una Unidad Agrícola Familiar, podrán aspirar al subsidio integral iv) En ninguno de los anteriores casos, el Incoder entregará menos de una UAF
Decreto 4760 de 2005	<ul style="list-style-type: none"> a) Reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005. b) Para el ejercicio de los derechos como víctima del conflicto armado deberá acreditar su condición de tal, la cual, será reconocida por la autoridad judicial.
Decreto 250 de 2005	<ul style="list-style-type: none"> a) Las entidades del SNAIPD deben asignar recursos específicos para la atención de la población desplazada. b) Define la política gubernamental para cada una de las fases de atención: <ul style="list-style-type: none"> v) Prevención y protección. vi) Asistencia humanitaria en situaciones de emergencia para la población desplazada. vii) Estabilización socioeconómica. c) La RSS y el DNP definirán indicadores sectoriales de satisfacción de necesidades para establecer si el hogar desplazado ya alcanzó la estabilización socioeconómica y consecuentemente la cesación de la condición de desplazado. d) Se establecen Mesas Nacionales para cada fase de intervención y una Mesa de Fortalecimiento del proceso organizativo. e) El Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada se debe reunir dos veces al año para evaluar los resultados y alcances del Plan. Para adelantar la evaluación, el SNAIPD diseñara protocolos de seguimiento.
Plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia	
Decreto 2284 de 2003 Atención en salud (modifica el Decreto 2131 de 2003)	La atención inicial de urgencias de la <i>IDP</i> deberá ser prestada, independientemente de su capacidad de pago, en forma obligatoria por parte de las instituciones públicas o privadas que presten servicios de salud, aún cuando no se haya efectuado su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada

CUADRO A-2 (continuación)

Legislación	Disposición
Decreto 2131 de 2003 Atención en salud	<ul style="list-style-type: none"> a) La <i>IDP</i> afiliada al régimen contributivo, subsidiado o de excepción, será atendida conforme a las reglas, coberturas, limitaciones y excusiones establecidas para el respectivo régimen al que pertenecen. b) Para recibir los servicios en salud dentro de las coberturas establecidas legalmente, la población desplazada por la violencia deberá estar inscrita en el SUR. c) La atención inicial de urgencia será prestado a la <i>IDP</i> así no este inscrita en el SUR. d) Los servicios de salud prestados por la entidad territorial receptora se financiarán con los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud destinados a la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y/o con recursos propios de libre destinación.
Decreto 2007 de 2001 Protección de bienes patrimoniales	<ul style="list-style-type: none"> a) Estipula que el Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la <i>IDP</i> debe declarar la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia para así identificar y proteger a los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, ubicados dentro de la respectiva zona de desplazamiento. b) El Incora (Incoder) iniciará los programas y procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de eventual expulsión, dentro de los 30 días siguientes a la fecha, en que los Comités le comuniquen el acto que declaró la inminencia de riesgo de desplazamiento en determinada región, como estrategia de prevención. c) Se disponen otras acciones del Incora para la estabilización y consolidación socio-económica de la <i>IDP</i>. Por ejemplo, se destinaran predios de paso en municipios receptores para su explotación provisional por grupos de hogares de desplazados. Así mismo, podrán entregarse provisionalmente a la <i>IDP</i>, los predios recibidos por el Incora como consecuencia de los procesos de extinción del dominio. d) En el evento de retorno de un desplazado a un terreno baldío se acumulará automáticamente el tiempo de desplazamiento con el tiempo real de ocupación y explotación del terreno. e) Cuando los desplazados opten por la reubicación rural, el Incora recibirá los inmuebles abandonados por causa de la violencia, aplicando su valor al pago total o parcial UAF[2] que se le adjudique. El Incora recibirá dichos predios y le entregará una UAF (con diferentes alternativas dependiendo del valor de la UAF^b propia) ubicada en zona que ofrezca condiciones para la reubicación del desplazado.
Decreto 2562 de 2001 Educación	<ul style="list-style-type: none"> a) Se garantiza la educación en los niveles de preescolar, básica y media, en donde quiera que se ubiquen la <i>IDP</i>, tanto en la etapa de atención humanitaria como en la de retorno o reubicación. b) El servicio se prestará a los inscritos en el SUR. c) La Red de Solidaridad Social y las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales, impulsarán la creación de cooperativas que presten el servicio educativo a la <i>IDP</i>. d) Se adecuarán instalaciones provisionales donde se puedan desarrollar los programas educativos de emergencia para la población escolar donde se garantice la seguridad y salubridad a los desplazados.
Decreto 951 de 2001 Subsidios de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> a) La <i>IDP</i> (inscrita en el SUR) tiene derecho a subsidios familiar de viviendas b) Otorgarán los subsidios el Inurbe (urbanos) y el Banco Agrario (rurales). c) Promover el retorno voluntario de las familias al municipio de origen, siempre y cuando las condiciones de orden público lo permitan, según el pronunciamiento del Comité para la Atención Integral a la Población Desplazada. d) Cuando las condiciones de seguridad no lo permitan, se facilitará la reubicación de los hogares desplazados en municipios distintos. e) Formulación de un Plan de Acción Zonal (PAZ) con la participación de la población afectada. Este definirá una estrategia para la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda

CUADRO A-2 (conclusión)

Legislación	Disposición
Decreto 2569 de 2000 Reglamentación de la Ley 387 de 1997	Este decreto reglamenta (3 años después) la mayoría de las disposiciones de la Ley 387: a) Decreta la RSS como la entidad coordinadora del SNAIPD y explica sus obligaciones. b) Define la condición de desplazado. c) Expone la cesación de condiciones de desplazado d) Se crea el SUR y se responsabiliza a la RSS del programa. e) Reglamenta la AHE y la sujeta a la disponibilidad presupuestal. f) Establece los programas estabilización socioeconómica, especialmente el acceso a educación, salud, alimentación, vivienda y tierras. g) Apoyo del Gobierno a procesos de retorno voluntarios. h) Crea los Comités municipales, distritales y departamentales para la ayuda integral a la <i>IDP</i> . Comenta así mismo, sus características y funciones.
Decreto 489 de 1999 Asignación de funciones a RSS	Asignar a la RSS las actuaciones y funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención de la <i>IDP</i> .
Decreto 290 de 1999 Documentación <i>IDP</i>	Establece el derecho a la inscripción en el Registro Civil y el derecho a la documentación de la <i>IDP</i> .
Decreto 501 de 1998 Creación Fondo Nacional para la Atención Integral	a) Crea el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. b) Los objetivos del Fondo son: i) financiar programas encaminados a neutralizar y mitigar los efectos del desplazamiento; ii) promover y proteger los derechos humanos; y iii) consolidar la Red Nacional de Información.
Decreto 173 de 1998 Creación Plan Nacional para la Atención Integral a la <i>IDP</i>	Crea el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada.
Decreto 2231 de 1989 Educación	Establece los beneficios en el sector educativo para apoyar a los familiares de las víctimas de la violencia, por ejemplo, prioridad en cupos y exoneración total de pago de matrícula y pensiones

Fuente: Elaboración propia.

^a "Artículo 19. De las instituciones. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada." (Ley 387 de 1997).

^b La Unidad Agrícola Familiar se define como una extensión suficiente para suministrar cada año a la familia que la explote, ingresos equivalentes a 1080 salarios mínimos diarios.

CUADRO A-3
ACUERDOS RELACIONADOS CON DESPLAZAMIENTO FORZOSO

Legislación	Disposición
Acuerdo 243 de 2003 Salud	Estipula que la <i>IDP</i> y población indígena que no este afiliada a ningún régimen y sin capacidad de pago debe tener prioridad para ser afiliada al régimen subsidiado.
Acuerdo 003 de 2003 Microcréditos	Establece que Finagro abrirá una línea de crédito para beneficiar la <i>IDP</i> generando condiciones favorables en cuanto a tasas de interés y garantías.
Acuerdo 185 de 2000 Salud	Establece que la reclamación por los servicios de salud prestados a la <i>IDP</i> se hará en forma directa al Fondo de Solidaridad y Garantía. Estos servicios se prestarán a los inscritos en el SUR.
Acuerdo 59 de 1997 Salud	<ul style="list-style-type: none"> a) Declara como evento catastrófico el desplazamiento masivo. b) Define que los desplazados tendrán derecho a recibir los servicios de salud para la atención de enfermedades inherentes al desplazamiento.
Acuerdo 006 de 1997 Apoyo del ICBF	<ul style="list-style-type: none"> a) Establece que la población beneficiaria de las acciones del ICBF serán las familias desplazadas por la violencia, reportadas a través de la "Red nacional de información para atender población desplazada por la violencia", dando prioridad a mujeres embarazadas, madres lactantes y menores de 18 años. b) Define la ayuda del ICBF en diferentes etapas: prevención, AHE; consolidación y estabilización de la <i>IDP</i>.
Acuerdo 18 de 1995 Asignación de tierras	<ul style="list-style-type: none"> a) Definición de la persona desplazada. b) Establece el reglamento especial de dotación de tierras para la <i>IDP</i>.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A-4
RESOLUCIONES, DIRECTIVAS Y CIRCULARES RELACIONADAS
CON DESPLAZAMIENTO FORZOSO

Legislación	Disposición
Resolución 04 de 2003 Destinación créditos Finagro	Autoriza a Finagro destinar hasta \$100.000 millones para préstamos mediante el sistema de redescuento a las asociaciones no financieras que asocien a población vulnerable calificada afectada por el conflicto.
Resolución 474 de 2003	Define los cupos indicativos para la distribución de los recursos de la Subcuenta de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT Fosyga- Subproyecto 4: "Apoyo Reclamaciones Víctimas Población Desplazada" para 2003. El valor total los recursos es de \$19.999.720.872
Directiva Presidencial No 6 & 7 de 2001	Asigna las siguientes responsabilidades a las entidades del Gobierno: <ul style="list-style-type: none"> a) Ministerio del Interior: desarrollar políticas para la prevención del desplazamiento. b) Ministerio de Relaciones Exteriores: velar por los refugiados. c) Ministerio de Salud: implementar los mecanismos para el cumplimiento del Acuerdo 185 de 2000 del Consejo Nacional de Seguridad Social en salud. d) Ministerio de Educación: crear programas para la <i>IDP</i>. e) Ministerio de Agricultura: establecer con el Incora (Incoder) un registro de bienes abandonados. f) Ministerio de Desarrollo: definir proyectos destinados a la estabilización socioeconómica. g) RSS: crear los Comités Municipales, Distritales y Departamentales.
Directiva del Ministerio Defensa No. 8 del 10 de marzo de 1998. Instructivo No. 0715 del 5 de mayo de 1998 y la Directiva No. 500-7 de 1999	Imparte instrucciones relacionadas con el Plan Nacional de Atención a la <i>IDP</i> determinando las misiones particulares de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
Circular VO 07 de 2003	Describe características de la línea de crédito de Finagro. <ul style="list-style-type: none"> a) Se presta este servicio a agremiaciones de productores, ONG, o cooperativas no financieras que desarrollen proyectos agrícolas, acuícola, forestales, de pesca, rurales así como artesanías y turismo rural, y comercialización o transformación de productos, integradas por <i>IDP</i> calificada. b) Se financia hasta el 100% del valor de los costos directos del proyecto con un margen de redescuento de 100%. c) La tasa de colocación máxima será DTF efectivo anual. d) Los recursos del programa son de \$100.000 millones.
Circular 020 de 2000 de la Secretaria de Educación de Bogotá	Garantiza la educación gratuita para la <i>IDP</i> en Bogotá.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A-5
SENTENCIAS RELACIONADAS CON LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Legislación	Disposición
Sentencia T-025 de 2004	<p>La Corte dispone:</p> <p>a) Asegurar la coherencia entre los compromisos que ha adquirido el Estado y los recursos destinados para la <i>IDP</i> (<i>Internally Displaced Population</i>) por sus siglas en inglés.</p> <p>b) El Consejo Nacional debe garantizar, dentro del plazo de un año, los recursos suficientes para cumplir los deberes legales vigentes.</p> <p>c) La RSS debe informar a los desplazados cuales son sus derechos.</p>
Sentencia T-790 de 2003	La población desplazada no puede quedar al margen de la cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
Sentencia T-721 de 2003	Se reitera la protección de los derechos de la población desplazada por parte de las autoridades y entidades estatales y se hace énfasis en la perspectiva de género en la atención a la población desplazada.
Sentencia T-669 de 2003	El Estado debe velar por la garantía de un medio de trabajo (o la capacitación para nuevos roles en el mercado laboral) que ayude a la consecución de un mínimo vital para los desplazados, debido a que estos han tenido que abandonar su modo de vida.
Sentencia T-645 de 2003	Es obligación de quienes tienen funciones de hacer realidad los derechos de los desplazados proporcionar información sobre estos y llevarlos a cabo.
Sentencia T-602 de 2003	La atención a la <i>IDP</i> debe tener en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables.
Sentencia T-419 de 2003	La Atención Humanitaria de Emergencia no se puede negar por insuficiencia presupuestal.
Sentencia T-268 de 2003	Se refiere al tema del desplazamiento interno urbano y la protección de los derechos de las víctimas de esta modalidad de desplazamiento.
Sentencia T-215 de 2002	Protege los derechos de educación de los desplazados menores de edad y su derecho a estar inscritos en el SUR.
Sentencia T-098 de 2002	<p>La corte protege los derechos fundamentales de los desplazados. Así mismo, la <i>IDP</i> tiene derecho a un trato urgente y preferente, en términos de: subsidio de vivienda, prioridades en los cupos educativos, preferencia para inclusión dentro de los grupos prioritarios de atención en el Sisbén, preferencia en los programas preventivos y de protección del ICBF, (artículo 17 de la Ley 418 de 1997), prioridad para las mujeres embarazadas, lactantes y menores de 18 años desplazados (Acuerdo 006 de 1997).</p> <p>Con respecto de la definición de desplazamiento "<i>por ser una situación de hecho no necesita, como requisito indispensable para adquirir la condición de desplazado ser declarado por ninguna entidad ni pública ni privada para configurarse.</i>" En segundo lugar, advierte la Corte que todas las autoridades involucradas en la atención de la población desplazada deben ajustar sus conductas a lo previsto en la Constitución y en los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.</p>
Sentencia T-327 de 2001	
Sentencia SU-1150 de 2000	<p>a) Coordinación entre la RSS y las demás instituciones.</p> <p>b) Difusión de los instrumentos jurídicos existentes por parte de la Defensoría del Pueblo.</p>
Sentencia T-227 de 1997	<p>a) Se precisa que la condición de desplazado interno no depende de la certificación que de esa situación haga una autoridad estatal, sino que está determinada por la presencia de dos elementos objetivos esenciales: i) la coacción que obliga al desplazamiento, y ii) que ese desplazamiento se realice dentro de las fronteras del Estado.</p> <p>b) El Estado está obligado a dar una protección real a la <i>IDP</i> y, en consecuencia, a adoptar las medidas necesarias para garantizar su seguridad.</p>

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A-6
DOCUMENTOS CONPES RELACIONADOS CON DESPLAZAMIENTO FORZOSO

Legislación	Disposición
Conpes 3400 de 2005	<ul style="list-style-type: none"> a) Pone en marcha del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada¹ para el 2006 b) Cronograma presupuestal e para atender a la PD durante el período 2007 – 2010 c) Estima un esfuerzo adicional aproximadamente \$4.7 billones de pesos de 2005 que para restituir el mínimo de protección de los derechos de la población inscrita en el RUPD a diciembre de 2004.
Conpes 3115 de 2001	<ul style="list-style-type: none"> a) Mecanismo de distribución presupuestal sectorial para la <i>IDP</i>. b) Desembolso de un total de \$145.000 millones para 2001, y \$162.000 millones para 2002, para financiar programas y ayuda a la <i>IDP</i>.
Conpes 3057 de 1999	<ul style="list-style-type: none"> a) Consolida la Red de Solidaridad Social, única entidad coordinadora del SNAIPD. b) Crea la Unidad Técnica Conjunta (UTC) conformada por la Red de Solidaridad Social y el ACNUR. c) Estima que entre 2000 y 2002 la implementación de la política pública diseñada tendría un costo aproximado de US\$360 millones, sin incluir la adjudicación de vivienda y tierras.
Conpes 2924 de 1997	<ul style="list-style-type: none"> a) Establece la creación del SNAIPD b) Diseña un Plan Nacional dirigido a la Atención Integral a la Población Desplazada.
Conpes 2804 de 1995	Evidencia la necesidad de formular una política coherente e integral para la atención de la población desplazada, así como para asignar responsabilidades institucionales específicas para atender esta problemática.

Fuente: Elaboración propia.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

políticas sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

145. Ana María Ibáñez y Andrea Velázquez, “El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas”, (LC/L.2970-P), Número de venta: S.08.II.G.82, (US\$10.00), 2008.
144. Ricardo Bitrán, Liliana Escobar, Gonzalo Urcullo, Rodrigo Muñoz y Juanita Ubilla, “Estimación del costo de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en salud en algunos países de América Latina y el Caribe”, (LC/L.2966-P), Número de venta: S.08.II.G.79, (US\$10.00), 2008.
143. El sector de empresas pequeñas y medianas. Lecciones de la experiencia de la Unión Europea y políticas de homogeneización productiva con generación de empleo, Ricardo Infante, (LC/L.2895-P), Número de venta: S.08.II.G.31, (US\$10.00), 2008.
142. Guillermo Cruces, Nicolás Epele, Laura Guardia, “Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina”, (LC/L.2889-P), Número de venta: S.08.II.G.26, (US\$10.00), 2008.
141. Marcela Peticara, “Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos”, (LC/L.2879-P), Número de venta: S.08.II.G.18, (US\$10.00), 2008.
140. Guillermo Paraje, “Evolución de la desnutrición crónica infantil y su distribución socioeconómica en siete países de América Latina y el Caribe”, (LC/L.2878-P), Número de venta: S.08.II.G.17, (US\$10.00), 2008.
139. Gonzalo Wielandt, Carmen Artigas, “La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas”, (LC/L.2826-P), Número de venta: S.07.II.G.149, (US\$10.00), 2007.
138. Andras Uthoff, Cecilia Vera, “Una nota sobre el impacto de las políticas activas de gasto social”, (LC/L.2793-P), Número de venta: S.07.II.G.128, (US\$10.00), 2007.
137. María Luisa Marinho M., “El eslabón perdido entre educación y empleo”, (LC/L.2783-P), Número de venta: S.07.II.G.123, (US\$10.00), 2007.
136. Simone Cecchini, Andras Uthoff, “Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina”, (LC/L.2775-P), Número de venta: S.07.II.G.110, (US\$10.00), 2007.
135. Fernando Filgueira, “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”, (LC/L.2752-P), Número de venta: S.07.II.G.89, (US\$10.00), 2007.
134. Irma Arriagada y Charlotte Mathivet, “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”, (LC/L.2740-P), Número de venta: S.07.II.G.86, (US\$10.00), 2007.
133. José Serra, José Roberto R. Afonso, “Tributação, Seguridade e Coesão Social no Brasil”, (LC/L.2723-P), Número de venta: P.07.II.G.64, (US\$10.00), 2007.
José Serra, José Roberto R. Afonso, “Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil” (LC/L.2723-P), Número de venta: S.07.II.G.64, (US\$10.00), 2007.
132. Pablo Villatoro, “Hacia la ampliación del segundo objetivo del Milenio”, (LC/L.2712-P), Número de venta: S.07.II.G.60, (US\$10.00), 2007.
131. Oscar Cetrángolo, “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”, (LC/L.2700-P), Número de venta: S.07.II.G.50, (US\$10.00), 2007.
130. Víctor Tokman, “Informalidad y cohesión social en América Latina”, (LC/L.2694-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$10.00), 2007.
129. Christian Courtis y Nicolás Espejo, “Por un ‘contrato de cohesión social’: algunos apuntes exploratorios”. (LC/L.2699-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$10.00), 2007.
128. Miguel Székely, “Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México”, (LC/L.2643-P), Número de venta: S.06.II.G.169, (US\$10.00), 2006.
127. Juan Carlos Gómez-Sabaini, “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”, (LC/L.2641P), Número de venta: S.06.II.G.167 (US\$10.00), 2006.

126. Guillermo Sunkel, "Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores", (LC/L.2638-P), Número de venta: S.06.II.G.165, (US\$10.00), 2006.
125. Camilo Sembler R., "Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios", (LC/L.2637-P), Número de venta: S.06.II.G.164, (US\$10.00), 2006.
124. Gonzalo Wielandt, "Poblaciones vulnerables en América Latina y el Caribe: análisis de casos. (LC/L.2628-P), Número de venta: S.06.II.G.152, (US\$10.00), 2006.
123. Filip Filipov, "Post-conflict Peacebuilding: Strategies and Lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone. Some Thoughts from the Rights to Education and Health" (LC/L.2613-P), Sales Number: E.06.II.G.138, (US\$10.00), 2006.
122. María Rebeca Yáñez, Sandra Acuña y Gloria Molina, "RISALC: hacia una herramienta estratégica para la gestión social" (LC/L.2585-P), Número de venta: S.06.II.G.115, (US\$10.00), 2006
121. Marcelo Drago, "La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos", (LC/L.2359-P), Número de venta: S.06.II.G.86, (US\$10.00), 2006
120. Guillermo Sunkel, "El papel de la familia en la protección social en América Latina", (LC/L.2530-P), Número de venta: S.06.II.G.57, (US\$10.00), 2006.
119. Irma Arriagada, Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia", (LC/L.2519-P), Número de venta: S.06.II.G.46, (US\$10.00), 2006.
118. Martín Hopenhayn, Álvaro Bello, Francisca Miranda, "Los pueblos indígenas y afro descendientes ante el nuevo Milenio", (LC/L.2518-P), Número de venta: S.06.II.G.45, (US\$10.00), 2006.
117. Andras Uthoff, "Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", (LC/L.2498-P), Número de venta: S.06.II.G.30, (US\$10.00), 2006.
116. Sebastián Galiani, "Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento", (LC/L.-2482P), Número de venta: S.06.II.G.8, (US\$10.00), 2006.
115. Gonzalo Wielandt, "Hacia la construcción de lecciones de posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica", (LC/L.2451-P), Número de venta: S.05.II.G.197 (US\$10.00), 2005.
114. Irma Arriagada, Verónica Aranda y Francisca Miranda, "Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas", (LC/L.2450-P), Número de venta: S.05.II.G.196, (US\$10.00), 2005.
113. Mariana Schnkolnik, Consuelo Araos y Felipe Machado, "Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina" (LC/L.2438-P), Número de venta: S.05.II.G.184, (US\$10.00), 2005.
112. Rodrigo Martínez, Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú" (LC/L.2400-P), Número de venta: S.05.II.G.147, (US\$10.00), 2005.
111. Rodrigo Martínez, "Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)" (LC/L.2374-P), Número de venta: S.05.II.G.119, (US\$10.00), 2005.
Rodrigo Martínez, "Hunger and Malnutrition in the Countries of the Association of Caribbean States (ACS)" (LC/L.2374-P), Sales Number: E.05.II.G.119, (US\$10.00), 2005.
110. Carmen Artigas, "Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales", (LC/L.2354-P), Número de venta: S.05.II.G.98, (US\$10.00), 2005.
109. Lucía Dammert, "Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile", (LC/L.2308-P), Número de venta: S.05.II.G.57, (US\$10.00), 2005.
108. María Rebeca Yáñez y Pablo Villatoro, "Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y la institucionalidad social: hacia una gestión basada en el conocimiento" (LC/L.2298-P), Número de venta: S.05.II.G.46, (US\$10.00), 2005.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: